

Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina

Por qué *y* cómo

Vicente Fretes Cibils

Teresa Ter-Minassian

EDITORES



Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina

Por qué y cómo

Editores

Vicente Fretes Cibils
Teresa Ter-Minassian

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: por qué y cómo / Vicente Fretes Cibils y Teresa Ter-Minassian, editores.

p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

978-1-59782-237-4 (Rústica)

978-1-59782-238-1 (Digital)

1. Revenue—Latin America. 2. Taxation—Latin America. 3. Finance, Public—Latin America. 4. Decentralization in government—Latin America. I. Fretes Cibils, Vicente, 1956–, editor. II. Ter-Minassian, Teresa, editor. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Gestión Fiscal y Municipal.

HJ2460.5.D43 2015 spa.ed.

IDB-BK-139

Código de publicación: IDB-BK-139

Clasificaciones JEL: H75

Palabras clave: descentralización, tributación, gobiernos subnacionales, transferencias intergubernamentales, dependencia fiscal, movilización de ingresos, América Latina

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legal-code>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org

El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.

Coordinación de la producción editorial: Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC)

Traducción: Pamela Albornoz

Revisión editorial: Claudia M. Pasquetti y Clara Sarcone

Lectura de pruebas: Claudia M. Pasquetti

Diagramación: The Word Express, Inc.

Contenido

Prólogo	xiii
Agradecimientos	xv
Acerca de los autores	xvii
Prefacio	xxi
Capítulo 1: Desempeño decepcionante: impuestos locales en América Latina.	1
Consideraciones teóricas	1
Importancia de los ingresos propios subnacionales y obstáculos para su movilización	4
Bases tributarias para ingresos propios	6
Endeudamiento subnacional	16
Promover los esfuerzos de movilización de ingresos subnacionales	17
Tendencias en la descentralización de ingresos en América Latina	18
Principales conclusiones de los estudios de casos nacionales	24
Prioridades para la reforma	32
Conclusiones	38
Referencias	40
Capítulo 2: Dos para tanguear: desequilibrios verticales y la movilización de ingresos en Argentina.	43
La evolución del sistema de ingresos subnacionales en las últimas décadas	45
Factores determinantes del nivel y composición de los ingresos provinciales	60
El impacto de las transferencias federales en los impuestos provinciales ..	67
Opciones de reforma	72
Referencias	84

Capítulo 3: Pisando el acelerador: excesiva dependencia de los ingresos de los recursos naturales en Bolivia	87
El estado actual de la descentralización y las implicaciones de las reformas recientes	88
Opciones para la movilización de ingresos subnacionales	101
Conclusiones	125
Referencias	127
Capítulo 4: Gol esquivo: reforma del sistema de ingresos subnacionales en Brasil	129
Visión general de los ingresos propios subnacionales en Brasil	131
El sistema de transferencias intergubernamentales	140
Prioridades para la reforma del sistema de financiamiento subnacional . . .	154
Conclusiones	164
Referencias	167
Capítulo 5: Cumbia fiscal: dinamismo fiscal subnacional en Colombia . . .	171
El proceso de descentralización y las finanzas públicas subnacionales . . .	172
Movilización de ingresos en los departamentos	180
Opciones para aumentar los ingresos departamentales propios	186
Movilización de ingresos en los municipios	190
Conclusiones y recomendaciones	212
Referencias	214
Capítulo 6: Serenata de mariachis: largo camino de la reforma al federalismo fiscal en México	217
Caracterizando el problema: descentralización con altos desequilibrios verticales	218
Intentos de reducir los desequilibrios: la reforma de 2007 y su impacto . .	229
Gobernadores, profesores y diputados: la economía política de una restricción presupuestaria débil	240
Análisis de panel	247
El fortalecimiento de la restricción presupuestaria: el camino por adelante	252
Referencias	255
Capítulo 7: Mar y tierra fiscal: equidad y eficiencia en la movilización de ingresos en Perú	259
El actual sistema de ingresos subnacionales	261
Recaudación de ingresos propios de los gobiernos municipales	272

El Fondo de Compensación Municipal y otras transferencias	
a los municipios	276
Estimación del potencial recaudatorio y del esfuerzo municipal	279
Opciones para generar nuevas fuentes de ingresos propios para los	
gobiernos regionales	283
Opciones para incrementar los ingresos municipales	294
Conclusiones	297
Referencias	300

Capítulo 8: Efecto del oro negro: excesiva dependencia del petróleo

en Venezuela.	303
El proceso de descentralización en Venezuela	306
Transferencias a los gobiernos subnacionales.	308
Los ingresos subnacionales propios	314
La dependencia fiscal de los gobiernos subnacionales.	324
Opciones de reforma de los ingresos subnacionales.	328
Conclusiones y recomendaciones	340
Referencias	343

Lista de gráficos

Gráfico 1.1. Tamaño y financiamiento del gasto público subnacional	
en regiones seleccionadas, 2009	
(como porcentaje del PIB)	19
Gráfico 1.2. Tamaño y financiamiento del gasto público subnacional	
en América Latina, 2000-10	
(en porcentaje del PIB)	20
Gráfico 1.3. Composición de los ingresos propios subnacionales	
por nivel de gobierno, 2000-09 (en porcentaje	
del PIB del total de ingresos propios)	20
Gráfico 1.4. Recaudación tributaria subnacional y PIB per cápita	
en América Latina, 2010.	23
Gráfico 2.1. Ingresos propios provinciales sobre los gastos totales	47
Gráfico 2.2. Tasas legales promedio y recaudación del impuesto	
sobre los ingresos brutos por provincia, 2008	54
Gráfico 4.1. Composición de los ingresos de los estados, 2012	133
Gráfico 4.2. Composición de los ingresos e índice del PIB	
per cápita por estado, 2012 (en porcentaje)	133
Gráfico 4.3. Composición de los ingresos municipales, 2012.	134

Gráfico 4.4.	Evolución de los ingresos tributarios por niveles de gobierno antes de transferencias, 1960-2012 (en porcentaje del total)	135
Gráfico 4.5.	Evolución de los ingresos tributarios por niveles de gobierno después de transferencias, 1960-2012 (en porcentaje del total)	135
Gráfico 4.6.	Participación del ICMS en los ingresos corrientes de los estados, 2012 (en porcentaje)	136
Gráfico 4.7.	Distribución de las regalías y rentas del petróleo entre los estados, 2012	147
Gráfico 4.8.	Distribución de las regalías y rentas del petróleo entre los municipios de los diferentes estados, 2012	148
Gráfico 5.1.	El sistema de transferencias intergubernamentales, 1993-2001	173
Gráfico 5.2.	El sistema de transferencias intergubernamentales, 2001 a la fecha	174
Gráfico 5.3.	Ingresos propios departamentales, 1994-2012 (como porcentaje del PIB)	180
Gráfico 5.4.	Desequilibrios verticales y fuentes de financiamiento, 1994-2009 (como porcentaje del PIB)	184
Gráfico 5.5.	Desequilibrios verticales de los departamentos, 2000-09 (como porcentaje del PIB departamental)	185
Gráfico 5.6.	Impacto de una sobretasa al IVA y un impuesto a las ventas al por menor sobre la recaudación tributaria departamental (como porcentaje del PIB departamental)	188
Gráfico 5.7.	Impacto de una sobretasa del 5% en las ventas al por menor y una sobretasa del 2% en el IVA sobre el desequilibrio vertical de los departamentos (como porcentaje del PIB departamental)	189
Gráfico 5.8.	Recaudación total per cápita por categoría de municipio, 1996-2009 (millones de pesos de 2005)	194
Gráfico 5.9.	Fuentes de financiamiento municipal, 2009 (como porcentaje de los ingresos totales)	195
Gráfico 5.10.	Dependencia fiscal por categoría de municipio (transferencias como porcentaje de los ingresos totales)	195
Gráfico 5.11.	Desequilibrio vertical municipal (porcentaje) y fuentes de financiamiento (como porcentaje del PIB), 1994-2012	196

Gráfico 5.12.	Desequilibrio vertical por categoría de municipio, 1996–2009 (como porcentaje de los ingresos propios) ..	196
Gráfico 5.13.	Tasa tributaria nominal y efectiva del IPU, 2003–07 (pesos x 1.000 del valor de la propiedad)	197
Gráfico 5.14.	Valor de la tasación catastral per cápita por categoría municipal (logaritmo de valor per cápita)	199
Gráfico 5.15.	Distribución de las tasas efectivas del IPU por región, promedio 2006–09 (por mil)	199
Gráfico 5.16.	Recaudación per cápita del ICA por categoría municipal (en millones de pesos de 2005)	203
Gráfico 5.17.	Tasas efectivas del ICA por categoría municipal (por mil)	204
Gráfico 5.18.	Distribución de las tasas de eficiencia de la recaudación del ICA y del IPU, 2006–09	207
Gráfico 5.19.	Escenario 1: desequilibrios verticales y tasas de eficiencia en la recaudación tributaria local (porcentaje del PIB), 2009	211
Gráfico 5.20.	Escenario 2: desequilibrio vertical (porcentaje de ingresos propios municipales) y tasas de eficiencia (porcentaje en la recaudación local de impuestos)	211
Gráfico 6.1.	Gasto de los gobiernos subnacionales (porcentaje del gasto del gobierno central)	220
Gráfico 6.2.	Tramos del régimen tributario para pequeñas empresas (finales de 2006)	225
Gráfico 6.3.	Recaudación de impuestos estatales por nivel de ingreso, 2010 (en precios de 2012)	227
Gráfico 6.4.	Recaudación de impuestos estatales y pobreza	228
Gráfico 6.5.	Distribución de la recaudación tributaria municipal per cápita, 2010	229
Gráfico 6.6.	Transferencias per cápita y esfuerzo fiscal, 2006	232
Gráfico 6.7.	Evasión del impuesto estatal a los combustibles	235
Gráfico 6.8.	Esfuerzo fiscal en el impuesto a la nómina (recaudación efectiva/potencial)	238
Gráfico 7.1.	Distribución de las capacidades recaudatorias estimadas a nivel municipal	281
Gráfico 7.2.	Distribuciones provinciales y distritales del esfuerzo fiscal	284

Gráfico 8.1.	Transferencias a los gobiernos subnacionales e ingresos nacionales presupuestados, 1989–2009 (miles de millones de BsF de 2010).....	313
Gráfico 8.2.	Ingresos de los estados y municipios, 1989–2009 (miles de millones de BsF de 2010).....	314
Gráfico 8.4.	Promedio no ponderado de la dependencia fiscal de los estados venezolanos, 1989–2010.....	324
Gráfico 8.5.	Dependencia fiscal promedio de los estados, 1989–2010	325
Gráfico 8.6.	Dependencia fiscal: promedio del sistema, promedio municipal y mediana, 1989–2010	326
Gráfico 8.7.	Recaudación per cápita con una unidad tributaria del 0,2% por estado, 2006	330
Gráfico 8.8.	Recaudación per cápita sobre la base un impuesto del 30% por estado, 2007	332
Gráfico 8.9.	Composición de los ingresos (millones de dólares estadounidenses).....	333
Gráfico 8.10.	Composición de los ingresos propios.....	334

Lista de cuadros

Cuadro 1.1.	Calificación de potenciales fuentes de ingresos subnacionales según diferentes criterios	8
Cuadro 1.2.	Composición de los impuestos subnacionales en América Latina, 2000–10 (en porcentaje)	21
Cuadro 2.1.	Ingresos federales y provinciales, 1997–2011 (porcentaje del PIB).....	46
Cuadro 2.2.	Ingresos provinciales como porcentaje del PIB provincial, 2009	49
Cuadro 2.3.	Distribución de la tasa del impuesto provincial sobre los ingresos brutos por actividad económica y por provincia, 2006.....	53
Cuadro 2.4.	Cobro de impuestos sobre activos inmobiliarios y sus ingresos en Argentina.....	57
Cuadro 2.5.	Estructura del impuesto a los vehículos motorizados en provincias seleccionadas (como porcentaje de los valores de mercado).....	58
Cuadro 2.6.	Elasticidades al ingreso de los impuestos provinciales (estimación de efectos fijos).....	62

Cuadro 2.7.	Elasticidades al ingreso de los impuestos provinciales, comparación entre décadas de 1990 y de 2000 (estimación de efectos fijos).....	64
Cuadro 2.8.	Factores determinantes de los ingresos locales, usando desviaciones estándar corregidas por panel	66
Cuadro 2.9.	Estructura tributaria, estimación de efectos fijos	68
Cuadro 2.10.	Carga tributaria, estimación de efectos fijos con variables instrumentales.....	70
Cuadro 2.11.	Factores determinantes de los gastos provinciales, estimación de efectos fijos con variables instrumentales.....	71
Cuadro 2.12.	Ponderaciones utilizadas en la jerarquización de asideros tributarios (en porcentaje).....	76
Cuadro 2.13.	<i>Ranking</i> de asideros tributarios subnacionales.....	77
Cuadro 3.1.	Gastos e ingresos del sector público como porcentaje del PIB, 2007-12.....	88
Cuadro 3.2.	Participación de los gastos de los gobiernos subnacionales en el gasto del gobierno central, 2000-11 (en porcentaje).....	89
Cuadro 3.3.	Ingresos municipales según origen, 2000-11 (en millones de bolivianos).....	92
Cuadro 3.4.	Dependencia del impuesto a la propiedad como proporción del PIB en América Latina, 1990-2007 (en porcentaje)	93
Cuadro 3.5.	Distribución de las regalías y del impuesto directo a los hidrocarburos entre niveles de gobierno.....	97
Cuadro 3.6.	Ingresos per cápita de las prefecturas, 2008	98
Cuadro 3.7.	Indicadores básicos del impuesto a la propiedad en una muestra de grandes municipios	102
Cuadro 3.8.	Estimación de la recaudación potencial de una sobretasa a la propiedad y los vehículos en las prefecturas, 2009	110
Cuadro 3.9.	Estimación de la recaudación de un impuesto al turismo, 2009	112
Cuadro 3.10.	Estimación de la recaudación de un impuesto prefectoral al combustible para vehículos, 2009	115
Cuadro 3.11.	Estimación de la recaudación de un impuesto departamental a la electricidad, 2009	116

Cuadro 3.12.	Estimación de una sobretasa departamental sobre el impuesto a la renta de las personas, 2007.....	119
Cuadro 3.13.	Resumen de los resultados de las estimaciones (en porcentaje del PIB provincial)	122
Cuadro 3.14.	Distribución por prefectura de los valores per cápita de la recaudación de nuevos impuestos, impuesto a los hidrocarburos y PIB.....	123
Cuadro 3.15.	Matriz de criterios para la evaluación de los instrumentos propuestos.....	124
Cuadro 4.1.	Nivel y composición de la carga tributaria, 2012.....	132
Cuadro 4.2.	Composición de los acuerdos de coparticipación de ingresos, 2012.....	141
Cuadro 4.3.	Distribución actual de los coeficientes del Fondo de Participación de los Estados.....	142
Cuadro 4.4.	Comparación de la distribución de las transferencias del FPE per cápita con el ingreso per cápita y la capacidad de gasto de estados individuales, 2012 (en reales).....	143
Cuadro 4.5.	Distribución vertical de los ingresos relacionados con el petróleo (en porcentaje)	147
Cuadro 5.1.	Ingresos y gastos del gobierno central, y de los gobiernos departamentales y municipales, 1994-2012 (como porcentaje del PIB).....	176
Cuadro 5.2.	Ingresos, gastos y desequilibrios verticales de los departamentos, 1994-2012 (como porcentaje del PIB)...	183
Cuadro 5.3.	Resultados del modelo econométrico de mínimos cuadrados ordinarios de corte transversal	189
Cuadro 5.4.	Ingresos, gastos y desequilibrios verticales de los municipios, 1994-2012 (como porcentaje del PIB)	193
Cuadro 5.5.	Factores determinantes de la tasa efectiva del IPU, carga tributaria y valores catastrales.....	201
Cuadro 5.6.	Factores determinantes de la tasa efectiva del ICA y su recaudación	205
Cuadro 5.7.	Estimador de máxima verosimilitud de la recaudación del IPU e ICA.....	206
Cuadro 5.8.	Eficiencia municipal en la recaudación de impuestos por regiones y categorías, 2009 (porcentaje)	207
Cuadro 5.9.	Factores determinantes de las tasas de eficiencia, 2005-09.....	209

Cuadro 6.1.	Recaudación tributaria de los estados: ingresos locales e ingresos federales coordinados (como porcentaje del PIB).....	222
Cuadro 6.2.	Año de promulgación y tasa del impuesto a la nómina hacia fines de 2012.....	223
Cuadro 6.3.	Transferencias según grado de discrecionalidad (como porcentaje del PIB).....	242
Cuadro 6.4.	Cambios en la movilización de ingresos.....	249
Cuadro 6.5.	Cambios en la movilización de ingresos tributarios.....	251
Cuadro 7.1.	Composición de los ingresos por nivel de gobierno, 2002 y 2008 (millones de nuevos soles y como porcentaje del total de gasto por niveles de gobierno)	262
Cuadro 7.2.	Distribución de los ingresos sobre la base de la Ley de Canon	264
Cuadro 7.3.	Composición de los ingresos regionales, 2004, 2006 y 2008 (millones de nuevos soles y porcentajes de los ingresos corrientes y de capital).....	265
Cuadro 7.4.	Dispersión de los ingresos regionales de las industrias extractivas y del Foncor, 2004 y 2008 (nuevos soles per cápita)	266
Cuadro 7.5.	Composición de los ingresos corrientes a nivel municipal, 2004, 2006 y 2008 (millones de nuevos soles y porcentaje de los ingresos corrientes) ...	268
Cuadro 7.6.	Principales características de las asignaciones tributarias municipales (porcentaje).....	269
Cuadro 7.7.	Recaudación del impuesto a la propiedad en regiones y países seleccionados, 1990-2007 (como porcentaje del PIB).....	270
Cuadro 7.8.	Resultados seleccionados de las regresiones para el efecto de las transferencias sobre la movilización de ingresos subnacionales	275
Cuadro 7.9.	Variabilidad de los ingresos provinciales provenientes de industrias extractivas y Foncomun, 2004 y 2008 (nuevos soles per cápita)	278
Cuadro 7.10.	Variabilidad de los ingresos distritales provenientes de industrias extractivas y Foncomun, 2004 y 2008 (nuevos soles per cápita)	278
Cuadro 7.11.	Estadísticas básicas de los ingresos propios efectivos y potenciales per cápita (nuevos soles per cápita).....	283

Cuadro 7.12.	Evaluación de alternativas de nuevos impuestos para los gobiernos regionales en Perú	291
Cuadro 7.13.	Efecto potencial de fuentes de ingresos alternativas en las disparidades regionales, 2008 (nuevos soles per cápita)	293
Cuadro 8.1.	Transferencias a los gobiernos subnacionales, 2010.....	309
Cuadro 8.2.	Tipos de transferencias a los gobiernos subnacionales, 2010	309
Cuadro 8.3.	Ingresos propios por tipo de gobierno subnacional, 2010	315
Cuadro 8.4.	Importancia de los ingresos propios según categoría, 2010	315
Cuadro 8.5.	Principales tarifas recaudadas por el estado de Carabobo y el municipio de Chacao, 2010 (porcentaje de tarifas) ..	319
Cuadro 8.6.	Estimaciones finales por máxima verosimilitud.....	322
Gráfico 8.3.	Composición de los ingresos municipales (del quintil más alto al más bajo)	323
Cuadro 8.7.	Características de los grupos municipales.....	327
Cuadro 8.8.	Resultados del análisis del panel de datos para el crecimiento real de los ingresos, controlando por heterocedasticidad.....	328
Cuadro 8.9.	Problemas identificados y soluciones propuestas.....	329
Cuadro 8.10.	Recaudación potencial de un impuesto al consumo eléctrico, 2007.....	331
Cuadro 8.11.	Ingresos potenciales de una sobretasa de 1% del IVA (millones de dólares estadounidenses).....	335

Lista de recuadros

Recuadro 1.1.	Los problemas relacionados con el tratamiento del comercio interregional bajo un IVA subnacional	11
Recuadro 1.2.	Estimación de los esfuerzos recaudatorios mediante un análisis de frontera estocástica.....	25
Recuadro 3.1.	El IRAP italiano	120
Recuadro 4.1.	Propuestas para la reforma de los impuestos indirectos	155
Recuadro 7.1.	La experiencia de los Servicios de Administración Tributaria en Perú	271
Diagrama 7.1.	Distribución del Foncomun.....	277

AMÉRICA LATINA (AL, REGIÓN) HA AUMENTADO LOS INGRESOS FISCALES TOTALES EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS, PERO LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES TRIBUTARIAS Y SU NORMATIVA legal sigue siendo uno de los mayores desafíos para los países de la región. En general, existen dos razones por las cuales la región, en relación con su nivel de desarrollo, continúa a la zaga en términos de sistemas tributarios. Primero, la insuficiencia recaudatoria, ya que la mayoría de los países todavía está lejos de agotar su potencial recaudatorio. Segundo, los impuestos aún no están diseñados como una herramienta para promover el desarrollo equitativo. Más específicamente, a nivel subnacional, los gobiernos de la región tienen espacio para generar más ingresos propios y promover el desarrollo local, haciendo más transparente el costo de la provisión de bienes y servicios locales, y fomentando la eficiencia. Por otra parte, una mayor recaudación les permitiría a las autoridades locales aumentar su autonomía para implementar políticas más adaptadas a las necesidades y preferencias de la población beneficiaria.

Aunque la situación tributaria varía entre los países, la región sufre un claro desequilibrio en materia de descentralización fiscal, ya que se observa una descentralización de los ingresos sustancialmente inferior a la de los gastos. En consecuencia, muchos gobiernos subnacionales son altamente dependientes de las transferencias del gobierno central. Además, este desequilibrio entre ingresos propios y transferencias hace que las finanzas públicas subnacionales sean más vulnerables y menos predecibles.

A través de estudios de casos que abarcan una amplia gama de países de diferentes tamaños, niveles de desarrollo, grados de descentralización y sistemas de gobierno, este libro presenta varios factores que frenan la descentralización de ingresos en la región. A partir de las probables limitaciones económicas, institucionales y políticas del proceso de reforma, se pone de manifiesto que:

1. *Las asignaciones de ingresos a nivel subnacional deben ser revisadas con el fin de que los gobiernos de estos niveles cuenten con mayores facultades para administrar la recaudación de ingresos propios.*

2. *Las iniciativas de reforma tienen que focalizarse en el fortalecimiento de capacidades para los gobiernos subnacionales que ya cuentan con asideros tributarios adecuados (por ejemplo, impuestos a la propiedad).*
3. *Los gobiernos subnacionales deben tener incentivos para explotar mejor su potencial recaudatorio, dado el costo político que conlleva para ellos el aumento de la carga tributaria sobre sus poblaciones.*
4. *Las reformas para fortalecer la movilización de ingresos propios subnacionales deben ir acompañadas de la introducción o mejora de los sistemas de transferencias, a fin de equiparar, en la medida de lo posible, la capacidad recaudatoria con la necesidad de gasto.*
5. *Los gobiernos centrales deben desempeñar un papel clave, apoyando los esfuerzos de movilización de los ingresos propios subnacionales, tanto a través de la política como de las reformas institucionales necesarias.*

A pesar de los obstáculos, el libro reconoce la importancia de la movilización de ingresos subnacionales en la región. No existe un enfoque único y el camino hacia la reforma probablemente deba responder a contextos específicos, y dependerá en buena parte del equilibrio entre intereses políticos y económicos divergentes. Sin embargo, en la medida en que los países de América Latina escojan este camino, no solo abrirán el paso a una mayor recaudación futura, sino que también contribuirán a un crecimiento sostenido e inclusivo en la región.

El análisis y las experiencias de los países que aquí se presentan pueden alimentar un debate profundo sobre el tema, contribuyendo a sensibilizar a los responsables de políticas nacionales y a las autoridades de la región acerca de los beneficios de una descentralización efectiva y eficiente de los ingresos.

Vicente Fretes Cibils

Jefe de División
División de Gestión Fiscal y Municipal
Instituciones para el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo

Teresa Ter-Minassian

Consultora Internacional de
Economía
Ex Directora del Departamento
de Asuntos Fiscales
Fondo Monetario Internacional

Agradecimientos

LA PREPARACIÓN DE ESTE LIBRO ESTUVO A CARGO DE LA DIVISIÓN DE GESTIÓN FISCAL Y MUNICIPAL (FMM) DEL SECTOR INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO (IFD) DEL Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Vicente Fretes Cibils y Teresa Ter-Minassian ejercieron la coordinación general del proyecto y la edición.

Los autores de cada capítulo son los siguientes:

Capítulo 1: Vicente Fretes Cibils y Teresa Ter-Minassian.

Capítulo 2: Daniel Artana, Sebastián Auguste, Marcela Cristini, Cynthia Moskovits e Ivana Templado. Javier Cao y Ezequiel García Lembergman proporcionaron asistencia en la investigación.

Capítulo 3: Giorgio Brosio.

Capítulo 4: Teresa Ter-Minassian.

Capítulo 5: Fabio Sánchez-Torres, I. España Eljaiek y J. Zenteno González.

Capítulo 6: Emilio Pineda, Arturo Ramírez Verdugo y Alejandro Rasteletti, con la asesoría de Teresa Ter-Minassian. Hans Georg Schwarz Aguilar proporcionó asistencia en la investigación.

Capítulo 7: Gustavo Javier Canavire Bacarreza, Cristián F. Sepúlveda y Jorge Martínez-Vázquez. Janet Porras proporcionó asistencia en la investigación.

Capítulo 8: Germán Ríos, Federico Ortega y Sebastián Scrofina. Aportaron colaboración técnica Amanda Beaujon, Anderson Gómez, Alejandro Sabarich y Ricardo Suárez.

Un gran número de investigadores y funcionarios de diversas entidades públicas y privadas aportaron valiosa información estadística y fuentes de documentación durante el proceso de preparación de este libro. Entre ellos se destacan: Eduardo Lora, Ernesto Stein, Rafael de la Cruz, Rolando Ossowski y los participantes de diversos seminarios del BID en 2012-13.

La traducción del libro corresponde a Pamela Albornoz. La producción editorial estuvo a cargo de Pamela Albornoz, Ana Calvo, Natalia Rezai y Sarah Schineller, quienes trabajaron en estrecha colaboración con Vicente Fretes Cibils, Teresa Ter-Minassian y todos los autores. David Rogers también contribuyó en este proceso.

Los autores y editores de esta publicación se hacen responsables de cualquier inexactitud en la información de sus análisis. En tanto, las recomendaciones y opiniones de política expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Presidente o de su Directorio Ejecutivo.

Acerca de los autores

Daniel Artana es economista jefe de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) de Argentina, y profesor de Economía Política en la Universidad Nacional de La Plata y de Economía de la Tributación en la Universidad Torcuato Di Tella, ambas de Argentina. Cuenta con un doctorado en Economía de la Universidad de California, Los Ángeles.

Sebastián Auguste es economista de FIEL y profesor de la Universidad Torcuato Di Tella, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de La Plata y la Universidad Nacional del Centro de Buenos Aires. Es doctor en Economía de la Universidad de Michigan, Estados Unidos.

Giorgio Brosio es profesor de Economía Pública en el Departamento de Economía y Estadística de la Universidad de Torino, Italia. También se ha desempeñado como profesor en las universidades de Bari (Italia) y Ginebra (Suiza). Además, ha sido presidente de la Società Italiana di Economia Pubblica y es miembro de su directorio.

Gustavo Javier Canavire Bacarreza es director del Centro de Investigaciones Económicas y Financieras (CIEF) de la Universidad EAFIT de Medellín (Colombia). Tiene un doctorado en Economía de la Universidad del Estado de Georgia (Estados Unidos) y posee un diploma de Estudios Avanzados del Instituto de Economía Mundial de Kiel de la Universidad de Kiel, Alemania.

Marcela Cristini es economista principal de FIEL. Es licenciada en Economía de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Irina España Eljaiek es investigadora en el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, Colombia.

Vicente Fretes Cibils es jefe de la División de Gestión Fiscal y Municipal del Sector de Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Tiene un doctorado en Economía de la Universidad Estatal de Carolina del Norte, Estados Unidos.

Jorge Martínez-Vázquez es el director del Programa de Estudios Internacionales y profesor *regents* de Economía en la Universidad del Estado de Georgia. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Washington, Seattle (Estados Unidos).

Cynthia Moskovits es economista principal de FIEL, Argentina. Tiene un master en Economía de la Universidad del CEMA, Buenos Aires (Argentina).

Federico Ortega es socio fundador de Localis América Latina y consultor del Banco Mundial. Cuenta con un master en Administración Pública en Desarrollo Internacional de la Kennedy School de la Universidad de Harvard, Estados Unidos.

Emilio Pineda es especialista líder en la División de Gestión Fiscal y Municipal del Sector de Instituciones para el Desarrollo del BID. Tiene un doctorado en Economía Política de la Universidad de Columbia, Estados Unidos.

Arturo Ramírez Verdugo es director gerente de Evercore Partners, a cargo de las finanzas públicas y la infraestructura en la oficina de México. Tiene un doctorado en Economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT), Estados Unidos.

Alejandro Rasteletti es especialista en la División de Gestión Fiscal y Municipal del Sector de Instituciones para el Desarrollo del BID. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Maryland, Estados Unidos.

Germán Ríos es director de Asuntos Estratégicos para Europa de la Corporación Andina de Fomento (CAF), Banco de Desarrollo de América Latina. Tiene una maestría en Economía de la Universidad Johns Hopkins y la Universidad George Washington, Estados Unidos.

Fabio Sánchez-Torres es profesor en el Departamento de Economía de la Universidad de los Andes, Colombia.

Sebastián Scrofina es consultor de la CAF, Banco de Desarrollo de América Latina, y del Instituto de Estudios Superiores de Administración. Actualmente es candidato a un MBA de la Universidad de Texas en Austin, Estados Unidos.

Cristian F. Sepúlveda es doctor en Economía de la Universidad del Estado de Georgia (Estados Unidos) y profesor de posdoctorado del Departamento de Economía de la Universidad de Tulane del mismo país.

Ivana Templado tiene un título de posgrado en Economía de la Universidad Torcuato Di Tella y es graduada del Programa de Actualización en Economía Avanzada de la misma universidad.

Teresa Ter-Minassian ha sido directora del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y actualmente se desempeña como consultora del BID. Es graduada en Derecho en la Universidad de Roma (Italia) y en Ciencias Económicas por la Universidad de Harvard (Estados Unidos).

Jannet Zenteno González es investigadora del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, Colombia.

Prefacio

A PESAR DE LOS GRANDES AVANCES EN EL AUMENTO DE LOS INGRESOS TOTALES, LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES TRIBUTARIAS Y SU NORMATIVA LEGAL SIGUE SIENDO UNO de los mayores desafíos para los países de América Latina. Como se destaca en *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*, la edición 2013 de la emblemática serie de publicaciones Desarrollo en las Américas (DIA) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la importancia de la tributación como herramienta de desarrollo no puede dejar de enfatizarse, pues la reforma fiscal tiene implicaciones significativas para el crecimiento sostenible e inclusivo en la región.

Existen dos razones por las cuales la región, en relación con su nivel de desarrollo, va a la zaga en términos de impuestos. En primer lugar, la mayoría de los países todavía está lejos de agotar su potencial recaudatorio. En segundo lugar, los impuestos aún no están diseñados como una herramienta para promover el desarrollo. En particular, los gobiernos subnacionales de la región deberían generar más ingresos propios para elevar los recursos presupuestarios para el desarrollo local y hacer más transparente el costo de la provisión de bienes y servicios locales, fomentando así su eficiencia. Por otra parte, una mayor recaudación les permitiría a las autoridades locales aumentar su autonomía para implementar políticas más adaptadas a las necesidades y preferencias de la población beneficiaria.

Aunque la situación tributaria varía entre los países, la región sufre un claro desequilibrio en materia de descentralización fiscal, ya que se observa una descentralización de los ingresos sustancialmente inferior a la de los gastos. En consecuencia, muchos gobiernos subnacionales son altamente dependientes de las transferencias del gobierno central. Además, este desequilibrio entre ingresos propios y transferencias hace que las finanzas públicas subnacionales sean más vulnerables y menos predecibles, lo que dificulta la capacidad de las autoridades locales para preparar presupuestos más estables y realistas.

A través de estudios de casos que abarcan una amplia gama de países de diferentes tamaños, niveles de desarrollo, grados de descentralización y

sistemas de gobierno, este libro demuestra que hay varios factores que frenan la descentralización de ingresos en la región. A partir de las probables limitaciones económicas, institucionales y políticas del proceso de reforma, este análisis pone de manifiesto que:

1. *Es necesario revisar las asignaciones de ingresos a nivel subnacional con el fin de que los gobiernos de estos niveles cuenten con mayores facultades para administrar la recaudación de ingresos propios.* Los potenciales asideros tributarios incluyen sobretasas al impuesto a los ingresos personales de beneficio local, impuestos a las ventas al por menor, impuestos especiales regionales o una sobretasa sobre los impuestos específicos nacionales y un impuesto al valor agregado (IVA) por el método de sustracción.
2. *Las iniciativas de reforma tienen que focalizarse en el fortalecimiento de capacidades para los gobiernos subnacionales que ya cuentan con asideros tributarios adecuados (impuestos a la propiedad).* Esto no solo implica invertir en la construcción y el mantenimiento efectivo de catastros de propiedad, sino también evitar la erosión de su base tributaria a través de exenciones, subir las tasas legales hasta el límite superior de los rangos permitidos por el gobierno central y reforzar la fiscalización.
3. *Deben crearse incentivos para que los gobiernos subnacionales exploten mejor su potencial recaudatorio, dado el costo político que conlleva para estos el aumento de la carga de impuestos sobre sus poblaciones.* Dichos incentivos dependen sobre todo de las restricciones presupuestarias subnacionales, como -por ejemplo- hasta qué punto las transferencias intergubernamentales son discrecionales o se basan en fórmulas, si las restricciones de crédito son débiles o mayormente discrecionales, y de la transparencia de las operaciones presupuestarias subnacionales.
4. *Las reformas para fortalecer la movilización de ingresos propios subnacionales deben ir acompañadas de la introducción o mejora de los sistemas de transferencias, a fin de equiparar, en la medida de lo posible, la capacidad recaudatoria con la necesidad de gasto.* Para tener un sistema de relaciones intergubernamentales sólido, es importante considerar la distribución de la capacidad recaudatoria dentro de un país, que suele ser bastante desigual y que frecuentemente difiere de la distribución de las necesidades de gasto.
5. *Los gobiernos centrales desempeñan un papel clave en el apoyo a los esfuerzos de movilización de los ingresos propios subnacionales, tanto a través de la política como de las reformas administrativas señaladas anteriormente.* Desafortunadamente, los gobiernos centrales suelen ser el principal

obstáculo para este proceso, debido a los temores de pérdida de control fiscal, capacidad de negociación política e influencia burocrática.

A pesar de los obstáculos, es fundamental reconocer la importancia de la movilización de ingresos subnacionales en la región. No existe un enfoque único, y el camino hacia la reforma probablemente deba responder a contextos específicos, y dependerá en buena parte del equilibrio entre intereses políticos y económicos divergentes. Sin embargo, en la medida en que los países de América Latina escojan este camino, no solo abrirán el paso a una mayor recaudación futura, sino que también contribuirán a un crecimiento sostenido e inclusivo en la región.

Se espera que el análisis y las experiencias de los países que se presentan en este libro alimenten un debate significativo sobre el tema, contribuyendo a sensibilizar a los responsables de políticas nacionales y a las autoridades de la región sobre los beneficios de una sólida descentralización de los ingresos.

Desempeño decepcionante: impuestos locales en América Latina

1

ESTE LIBRO ANALIZA LAS RAZONES DE LOS DESLUCIDOS RESULTADOS EN LA MOVILIZACIÓN DE INGRESOS PROPIOS SUBNACIONALES DE UNA SELECCIÓN DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y explora las opciones de política para incrementar estos ingresos de la manera más eficiente y equitativa posible. Para ello, se presentan siete estudios de caso —Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela—, que cubren una amplia gama de características, incluyendo países federales y unitarios, diferentes tamaños geográficos, distintos niveles de desarrollo económico y diversos grados de descentralización de ingresos. Esta publicación se refiere a los gobiernos subnacionales, lo cual comprende tanto los niveles intermedios como locales de gobierno. Los estudios de caso también distinguen entre ambos niveles de gobierno (véase el anexo 1 para conocer la organización política de cada país). En su conjunto, los casos de estudio proporcionan una imagen razonablemente representativa de los desafíos que se enfrentan a lo largo de América Latina para movilizar los ingresos propios subnacionales con vistas a respaldar el crecimiento con equidad.

Este capítulo comienza con una discusión teórica de los objetivos y los obstáculos que enfrentan los gobiernos subnacionales en la movilización propia de ingresos. Luego revisa las principales ventajas y desventajas de los asideros tributarios subnacionales alternativos y ofrece una visión general de las tendencias de las finanzas subnacionales en la región. Finalmente, presenta un resumen de las principales conclusiones de los estudios de caso y de sus lecciones para futuras reformas en materia de ingresos subnacionales en la región.

Consideraciones teóricas

El principal objetivo de la descentralización es mejorar la prestación de servicios públicos a nivel subnacional. La literatura sobre la descentralización fiscal

tradicionalmente ha hecho hincapié en los beneficios macroeconómicos y de eficiencia de asignar fuentes significativas de ingresos propios a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, también reconoce los sustanciales obstáculos económicos, institucionales y políticos que enfrenta la descentralización de ingresos. Estas dificultades son evidentes en la región de América Latina. Las comparaciones internacionales indican que, en promedio, la descentralización de ingresos en la región está mucho menos avanzada que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y que en las economías emergentes comparables de otras regiones, lo que da lugar a desequilibrios verticales sustanciales.

Teorías de primera y de segunda generación

La tradicional teoría “normativa” del federalismo fiscal, reflejada en los trabajos de Musgrave (1969), Oates (1972) y Tiebout (1961), enfatizó los beneficios de la descentralización en términos de eficiencia en la asignación de recursos. La teoría se apoyaba en supuestos acerca de la facilidad con que la descentralización podría dar lugar a una gobernanza eficaz, los cuales reflejan la experiencia y las condiciones de Estados Unidos y otros países avanzados. En estos países, los supuestos de gobiernos subnacionales relativamente transparentes y eficaces, así como de electorados móviles y políticamente alertas, facilitan el proceso de descentralización. La literatura más reciente sobre descentralización —la denominada “segunda generación” de federalismo fiscal, una teoría “positiva”, reflejada en el trabajo de Weingast (2006, 2009)— ha puesto en duda el realismo de aquellos supuestos, especialmente en los países en desarrollo. Sus autores han señalado las limitaciones que pueden imponer los bajos ingresos, un mercado de vivienda subdesarrollado y los fuertes lazos étnico-regionales sobre la movilidad de los ciudadanos en estos países. Las sociedades también pueden tener impedimentos estructurales para una amplia participación ciudadana y las instituciones públicas locales pueden estar dominadas por las élites económicas.

Por otra parte, la segunda generación de la teoría sobre federalismo fiscal hace hincapié en la importancia de las influencias compensatorias, asimilables a la idea de “*checks and balances*”, o en la necesidad de equilibrar las fuerzas centrípetas y centrífugas para hacer efectiva la descentralización. Un sistema federal eficaz se basa en una jerarquía de los gobiernos, cada uno con las siguientes características:

- Un alcance definido de autoridad, como un requisito previo para la gobernanza descentralizada eficaz.

- Un federalismo funcional al mercado, capaz de contener la autonomía subnacional.
- Restricciones presupuestarias fuertes.
- Un mercado nacional común.
- Un patrón institucionalizado de autoridad en la que los gobiernos centrales no pueden reformar unilateralmente el pacto federal y poner en peligro la autonomía jurisdiccional de los gobiernos subnacionales.

Causas de las variaciones en los resultados

La descentralización no siempre se aplica de manera de maximizar el desempeño del gobierno y de hecho tiene variados resultados entre países e incluso al interior de estos. La literatura reciente identifica varios factores que afectan los resultados. Uno de ellos es que no todos los actores tienen incentivos, motivaciones o razones para apoyar la descentralización. La cuestión, entonces, consiste en entender las circunstancias en las que los partidos políticos, grupos de interés y organizaciones de la comunidad hacen uso de la descentralización para garantizar beneficios para la ciudadanía en general, en contraste con los grupos de interés que buscan asegurar beneficios particulares o políticos. La competitividad del entorno electoral local es otra variable que afecta la probabilidad de que el gobierno local sea eficaz y no esté sujeto a la captura de la élite. En general, las elecciones locales más competitivas conducen a un gobierno más eficaz, en la medida en que los actores locales buscan construir una reputación de respuesta a la comunidad local. El liderazgo es otra variable que se utiliza para explicar la eficacia relativa de los diferentes gobiernos subnacionales, aunque es difícil de conceptualizar, de medir y de predecir como rasgo de carácter. Sin embargo, un argumento razonable es que los políticos locales son propensos a actuar de acuerdo a los incentivos que enfrentan. Una meta factible es moldear estos incentivos para favorecer una gobernanza efectiva.

Recentralización

La descentralización de ingresos no siempre ha seguido una tendencia lineal, ya que algunos países han pasado por fases de descentralización y recentralización, lo que refleja el cambio en el balance de poder entre los niveles de gobierno y/o los imperativos de la gestión macroeconómica. En América Latina, la recentralización ha tomado una variedad de formas. Se ha dado con menos frecuencia a través de la eliminación de la autoridad subnacional (en las dimensiones políticas, fiscales o administrativas) y más comúnmente a través de las reducciones de autonomía, mediante diversos arreglos institucionales

desplegados por encima del marco de la descentralización. De este modo, las elecciones subnacionales no se han detenido y las leyes de descentralización no se han derogado, pero los gobiernos centrales han encontrado maneras de limitar la autonomía subnacional y restringir su ámbito de acción.

Las causas de la recentralización son numerosas, pero un factor común es que, de forma creciente, los gobiernos centrales encuentran maneras para reafirmar la primacía central. La literatura identifica dos razones para la recentralización. La primera es la recentralización “justificable” por una razón de gobernabilidad subnacional. La segunda proviene de incentivos políticos electorales u otros del gobierno central para reafirmar su control o desafiar a la gobernanza subnacional.

Importancia de los ingresos propios subnacionales y obstáculos para su movilización

Las teorías positivas y normativas de federalismo fiscal reconocen los beneficios de entregar un importante grado de autonomía a los gobiernos subnacionales en la toma de decisiones sobre el nivel y la composición de sus ingresos. Entre esos beneficios se incluyen los siguientes:

Mayor eficiencia. La descentralización crea presiones para que los gobiernos subnacionales sean eficientes, ya que estos compiten implícitamente con otras jurisdicciones por factores de producción móviles. Cuando una jurisdicción mejora su oferta de bienes y servicios públicos locales a la población, se hace más atractiva para el capital y los trabajadores, lo que aumenta su potencial de desarrollo económico, así como su propia base impositiva y capacidad de gasto.¹ En el largo plazo, la descentralización debería mejorar la eficiencia de la tributación y la eficacia de la prestación de servicios en todas las jurisdicciones, con efectos beneficiosos para el desarrollo económico nacional.

Movilización de ingresos adicionales. La descentralización de ingresos también tiene el potencial de aumentar la recaudación a nivel nacional, lo que permite un mejor aprovechamiento de fuentes de ingresos —por ejemplo, impuestos sobre la propiedad y tarifas a los usuarios— que probablemente se descuidarían o se administrarían con menos eficacia a nivel del gobierno central.

¹ Este argumento (la competencia por comparación y sus beneficios) se enfatiza en la literatura de segunda generación sobre federalismo fiscal.

Previsibilidad fiscal. El financiamiento con ingresos propios proporciona una mayor seguridad a los gobiernos subnacionales, en comparación con las transferencias del gobierno central, que suelen ser más volátiles, especialmente cuando se basan en recursos naturales. Una fuerte base tributaria local facilita la preparación de presupuestos más realistas y reduce la volatilidad en su ejecución.

Responsabilidad fiscal. Una adecuada autonomía recaudatoria promueve la responsabilidad fiscal territorial, que tiende a ser erosionada por una dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias de emergencia u otros rescates por parte del gobierno central (la llamada restricción presupuestaria débil).

Responsabilidad política. Permitir una mayor autonomía de los gobiernos subnacionales en la movilización de ingresos también puede aumentar su responsabilidad política y, por lo tanto, sus incentivos para invertir eficientemente. La descentralización traslada las decisiones de política más cerca de las personas y mejora la capacidad de los ciudadanos para vigilar a las autoridades. En efecto, el proceso electoral es una de las principales fuentes de rendición de cuentas, ya que es ahí donde las autoridades locales tienen incentivos para responder a sus electores por los impuestos que recaudan y los recursos que gastan.

Conformidad con las preferencias locales. La descentralización promueve decisiones gubernamentales que responden más directamente a las preferencias locales y posibilita que las políticas varíen de un lugar a otro, reflejando la heterogeneidad de tales preferencias. La tributación subnacional facilita la alineación entre la estructura tributaria y las diferencias en las preferencias locales. A pesar de estos beneficios, la literatura también reconoce restricciones económicas, institucionales y políticas significativas para movilizar los ingresos propios subnacionales.

Restricciones económicas. Las bases tributarias generalmente están distribuidas de manera desigual sobre el territorio nacional, lo que da lugar a disparidades en la generación de ingresos subnacionales propios y en la capacidad de financiar la provisión de bienes y servicios públicos. Más aún, la movilidad de las bases tributarias potenciales dentro del territorio nacional puede generar competencia fiscal entre jurisdicciones, lo que facilita el ajuste a las preferencias locales, pero también puede reducir la discrecionalidad recaudatoria de los gobiernos subnacionales. Si no se controla, la competencia tributaria local puede conducir a una carrera hacia el fondo que, en última instancia, socava la sostenibilidad financiera de los gobiernos subnacionales. Los sistemas de transferencias

intergubernamentales pueden compensar parcialmente la desigual distribución de las bases tributarias y las diferencias en las capacidades fiscales.

Restricciones institucionales. La capacidad para recaudar impuestos varía sustancialmente entre los gobiernos subnacionales. Por una parte, las administraciones tributarias locales a menudo no son capaces de aprovechar las economías de escala en la recaudación y el cumplimiento de los impuestos, y tienen menos recursos humanos y capacidades técnicas, sobre todo en comparación con los organismos nacionales de administración tributaria. Por otra parte, los costos de cumplimiento para los contribuyentes que operan en múltiples jurisdicciones subnacionales se magnifican por la existencia de diferencias sustanciales en las leyes tributarias subnacionales y los procedimientos administrativos.

Limitaciones políticas. Los gobiernos centrales tienden a controlar las bases tributarias más importantes y a mantener el poder de influir en las decisiones fiscales de los gobiernos subnacionales. Estos últimos en general tratan de evitar los costos políticos y las dificultades administrativas de aplicar impuestos locales y prefieren depender de las transferencias del gobierno central.

La capacidad de los gobiernos subnacionales para movilizar ingresos propios de manera eficiente y equitativa se ve afectada por factores económicos y administrativos, mientras que la disposición a hacerlo está afectada por factores de economía política. Desentrañar los factores que inciden sobre un bajo esfuerzo de movilización de ingresos subnacionales es importante para un diseño adecuado de las asignaciones de ingresos y las transferencias intergubernamentales.

El equilibrio entre los beneficios y costos de la descentralización de ingresos varía tanto entre países como a través del tiempo, lo que refleja las cambiantes condiciones económicas, institucionales y políticas. Es difícil encontrar explicaciones empíricas robustas del grado de descentralización de los ingresos. Parece haber una baja correlación con la forma de gobierno (federal o unitario), el nivel de desarrollo, la composición del producto interno bruto (PIB), el grado de dependencia de los ingresos procedentes de los recursos naturales no renovables o incluso el grado de descentralización del gasto.

Bases tributarias para ingresos propios

Para lograr un aumento de ingresos propios, los gobiernos subnacionales a menudo necesitan nuevas bases tributarias. Las consideraciones teóricas y

lecciones aprendidas de la experiencia de los países sugieren varias características deseables de los impuestos subnacionales. Las jurisdicciones subnacionales deben hacerse cargo de bases tributarias con baja movilidad geográfica para asegurar el potencial de recaudación. Una baja sensibilidad de tales bases a las fluctuaciones cíclicas y otros shocks exógenos contribuye a la estabilidad de los ingresos subnacionales. También una distribución relativamente pareja de las bases tributarias a través del territorio nacional evita distorsiones y externalidades, como la exportación de impuestos o la competencia fiscal predatoria. Asimismo, los bajos costos administrativos y de cumplimiento alientan la eficiencia y reducen los incentivos a la evasión.

En el cuadro 1.1 se evalúa el desempeño de distintos tipos de impuestos subnacionales en función de estas características. La conformidad de cada fuente de ingresos propios subnacionales con los criterios indicados más arriba (con la salvedad de que circunstancias económicas o institucionales específicas pueden afectar la puntuación en cada país) se califica como alta, media, baja o variable.

No existe ninguna opción tributaria que sea claramente superior a otra. Por ejemplo, el impuesto al valor agregado (IVA) tiene una alta capacidad de recaudación, pero también altos costos de administración y cumplimiento, que pueden afectar la localización de las empresas. Los impuestos a la nómina tienen un potencial medio de recaudación y sus costos de administración y de cumplimiento son bajos, pero pueden afectar negativamente la eficiencia y son muy sensibles al ciclo económico. Los impuestos a la propiedad, a pesar de ofrecer un fuerte potencial de recaudación y una base fija, implican altos costos de administración.

La decisión sobre qué impuestos adoptar, si se hará una asignación total o parcial de algunas bases de los impuestos a los gobiernos subnacionales y si estos los van a administrar dependerá de las condiciones particulares de cada país, incluyendo la propia necesidad de financiamiento. Los argumentos a favor y en contra de la asignación de ciertos impuestos a los gobiernos subnacionales se detallan a continuación.

Impuestos directos

Una sobretasa al impuesto a la renta de las personas combina las ventajas de una baja movilidad de la base tributaria y se adecúa al principio de baja exportabilidad. Apoyarse en el impuesto nacional a la renta ofrece bajos costos de administración y de cumplimiento así como alta visibilidad, lo que aumenta la aceptabilidad política. El mecanismo requeriría que cada gobierno subnacional impusiera una sobretasa dentro de un rango establecido por el gobierno

Cuadro 1.1 ■ Calificación de potenciales fuentes de ingresos subnacionales según diferentes criterios

Potencial recaudatorio	Movilidad de la base tributaria	Costos de eficiencia potenciales	Sensibilidad al ciclo	Distribución de la base imponible	Costos de administración	Costos de cumplimiento	Visibilidad	Aceptabilidad política
Impuesto renta de las personas	V	B	M/A	M/B	A	M/A	A	M/B
Sobretasa impuesto a la renta	V	B	M/A	M/B	B	B	M	M
Impuesto renta de las empresas	M	A	A	B	A	M/A	A	M
Impuesto ventas al por menor	M	B	M	M	A	M/B	M	M
Impuesto sobre los ingresos brutos	A	A	M/A	M	M	M	M/B	A
Impuesto al valor agregado	A	A	M/A	B	A	A	M	M
Impuesto al valor agregado corporativo	M	M/A	M/A	B	M	M	M	M
Impuestos específicos	M	M/A	M	B	M	B	B	M/A
Impuesto a la propiedad	V	B	B	B	A	M	A	B
Mejoras y valorizaciones	V	B	B	B	A	M	A	B
Transacciones financieras	M	A	A	B	A	M/A	A	M
Impuesto de timbres y estampillas	B	—	B	B	B	B	—	—
Impuesto a la nómina	V	B	M/A	M/B	A	M/A	A	M/B
Impuestos verdes	B	B	B	B	A	M	A	M
Otros fuentes								
Regalías	A	B	A	B	M	M	A	A
Tarifas por servicios	M	M/B	B	M	M	M	A	M

Fuente: Elaboración propia.

Notas: A = alto; M = mediano; B = bajo; V = variable; — = no es un rasgo sobresaliente de este impuesto.

central, lo que ofrece un cierto grado de autonomía y competencia directa entre las jurisdicciones. El potencial recaudatorio de este recargo depende, por supuesto, del potencial recaudatorio del impuesto a la renta sobre el que se aplica. Es poco probable que los impuestos a la renta personal generen importantes ingresos en economías caracterizadas por una elevada informalidad laboral. Por ejemplo, en América Latina tales impuestos han originado en promedio solo 2,5% del PIB durante los últimos 20 años.

Por el contrario, un impuesto subnacional a la renta de las empresas (o sobretasa sobre el impuesto a la renta corporativa nacional) tiene mayor potencial de recaudación de ingresos, pero también acarrea una serie de inconvenientes: es exportable fuera de la jurisdicción fiscal, es altamente sensible al ciclo económico, tiende a concentrarse en relativamente pocas jurisdicciones donde la mayoría de las empresas tienen su sede, e implica sustanciales costos de cumplimiento y administración.

Impuestos a los bienes y servicios

Los impuestos subnacionales a las ventas al por menor son bastante frecuentes, tanto a nivel de los gobiernos locales como intermedios. En comparación con los impuestos a la renta, estos gravámenes tienen como ventajas una menor sensibilidad cíclica, una distribución más uniforme de la base y posiblemente menos visibilidad. Sin embargo, son difíciles de administrar y fiscalizar en países caracterizados por un alto grado de informalidad o donde el comercio minorista está muy fragmentado y carece de la capacidad para mantener adecuadamente los registros contables requeridos.

Los impuestos sobre los ingresos brutos o la producción, aplicados a las ventas entre empresas, tienden a ser preferidos por los gobiernos subnacionales por su alto potencial recaudatorio, incluso a tasas relativamente bajas, su facilidad de aplicación y la baja visibilidad. Sin embargo, debido a su operación en cascada y a su alta exportabilidad, estos impuestos suponen altos costos de eficiencia y tienden a ser más sensibles al ciclo que los impuestos a las ventas al por menor porque el consumo es más estable que la facturación total.

Un impuesto al valor agregado intermedio, basado en facturas, tiene la ventaja de un alto potencial recaudatorio y evita los efectos de cascada y las distorsiones de un impuesto sobre los ingresos brutos. Es más favorable a la competitividad ya que puede cobrarse sobre las importaciones y acreditarse contra las exportaciones. En comparación con un impuesto sobre las ventas al por menor, su aplicación es más efectiva, dado que opera en todas las etapas de la producción con el conocido mecanismo de autocontrol del descuento de facturas. Si el IVA grava el consumo, su base tiende a distribuirse de

manera más uniforme que el impuesto a la renta y es menos sensible al ciclo económico.

Sin embargo, frente a estas ventajas de un IVA regional, deben ponderarse sus costos significativos. La capacidad subnacional para administrar un impuesto de múltiples etapas es limitada, especialmente si se aplica con tasas múltiples y variadas exenciones. Los costos de cumplimiento son altos para los contribuyentes comerciales que operan en varias jurisdicciones, sobre todo si los IVA se aplican sobre diferentes bases tributarias o tienen distintos procedimientos administrativos. Y lo que es aún más importante: la tributación del comercio entre estados plantea dificultades especiales, como se discute en el recuadro 1.1.

Estas dificultades explican por qué la experiencia internacional con un IVA subnacional es bastante limitada hasta el momento. Además de Brasil, caso que se discute con cierto detalle en el capítulo 4, los únicos otros IVA de nivel intermedio se encuentran en India y Canadá. El IVA de nivel estadual de la India, que está basado en el origen, ha sido objeto de esfuerzos de reforma de larga duración que aún no han llegado a buen término. En tanto, Canadá ha experimentado ampliamente con los impuestos provinciales sobre los bienes y servicios, y actualmente cuenta con tres sistemas diferentes. Los sistemas de IVA provinciales canadienses muestran que, cuando hay un alto grado de cooperación entre las administraciones tributarias y sistemas de información adecuados, es factible administrar un IVA subnacional de múltiples etapas, el cual preserva un cierto grado de autonomía subnacional y combina los beneficios de la recaudación en origen con la asignación de los ingresos sobre una base de destino para las transacciones entre estados.

Una fuente alternativa de ingresos es un impuesto aplicado sobre el impuesto al valor agregado corporativo, calculado por el método de sustracción, es decir: ventas menos costo de los insumos materiales. Este tipo de impuesto podría generar importantes ingresos en algunos países de América Latina. El mejor ejemplo de esta clase de gravamen es el Impuesto Regional sobre la Actividad Productiva (IRAP) de Italia, que tiene la ventaja de ser no acumulativo y evitar los problemas relacionados con la tributación del comercio entre estados. A pesar de ser relativamente fácil de calcular, ya que demanda costos limitados de administración y fiscalización, carece de las características de autovigilancia del método de factura-acreditación. Este tipo de IVA actúa en favor de las importaciones y en contra de la producción nacional y las exportaciones, ya que no es deducible de la base imponible. Además, es un impuesto adicional sobre la mano de obra y, por lo tanto, desalienta el empleo formal. Se trata de un impuesto relativamente visible y políticamente impopular, como lo demuestran los repetidos intentos de derogarlo en Italia.

Recuadro 1.1 Los problemas relacionados con el tratamiento del comercio interregional bajo un IVA subnacional

Si un IVA subnacional pretende gravar el consumo dentro de la jurisdicción, es decir, basado en el principio de destinación, las exportaciones a otras jurisdicciones deben ser valoradas como cero en virtud del mismo. Esto significa que el IVA pagado en las distintas etapas de la producción de mercancías exportadas debe ser reembolsado en la frontera. Por el contrario, el IVA debe cobrarse en la frontera sobre los bienes importados desde otra jurisdicción. Sin embargo, esto se dificulta por la falta de tales fronteras entre las jurisdicciones subnacionales de un país.

La imposición de un IVA subnacional sobre la producción interna basada en el principio de origen aliviaría las dificultades administrativas, pero estimularía no solo la competencia fiscal predatoria entre los estados, en la medida en que estos reducen la tasa tributaria para influir en las decisiones de localización de las empresas, sino también la elusión en la medida en que las empresas que operan en múltiples jurisdicciones utilizan precios de transferencia para trasladar su valor agregado desde estados que tienen mayor tasa hacia otros de menor tasa. Por otra parte, un IVA subnacional basado en el origen afecta negativamente la competitividad exterior, a menos que establezca una tasa cero para las exportaciones y la tributación de las importaciones a la tasa nacional.

Un reto importante en el diseño de los IVA subnacionales es, por tanto, combinar la recaudación de impuestos sobre una base de origen con una distribución de sus ingresos sobre una base de destino. La literatura ofrece una serie de sugerencias para alcanzar ese objetivo: el IVA compensatorio (C-IVA), propuesto por Varsano en 2000; el IVA viable integrado (VIVAT, por sus siglas en inglés), propuesto por Keen y Smith en 1996; y el IVA pre-pago, propuesto por Hutton y Poddar en 2001 (Keen y Lockwood, 2010). No obstante, ninguna de estas propuestas se ha aplicado en la práctica hasta ahora.

La experiencia de la Unión Europea (UE) ilustra con claridad las dificultades de la aplicación de un IVA basado en destino en un espacio económico integrado. Cuando se puso en marcha el mercado interior en 1993, se preveía que tras un período relativamente corto de transición de tres años, durante el cual el IVA sobre las transacciones intracomunitarias transfronterizas se recaudaría en el país de destino a tasas allí aplicables, la recaudación cambiaría a una base de origen, con los ingresos redistribuidos a través de una cámara de compensación entre los Estados miembros sobre una base de destino, utilizando la información de las declaraciones del IVA

(continúa en la página siguiente)

Recuadro 1.1 Los problemas relacionados con el tratamiento del comercio interregional bajo un IVA subnacional *(continúa)*

o los datos macroeconómicos en la distribución del consumo en toda la UE. Como reflejo de las dificultades para alcanzar un consenso sobre una serie de temas clave, como la creación de la Cámara de Compensación, en la UE el IVA sobre los bienes sigue siendo recaudado sobre una base de destino, a pesar de la evidencia de fraude a gran escala (por ejemplo, el fraude carrusel), que está facilitado por la ruptura de la cadena de IVA resultante de la exención de las ventas transfronterizas (Comisión Europea, 2010).

Los gobiernos subnacionales con frecuencia imponen impuestos específicos sobre el consumo de determinados bienes y servicios, ya sea de forma independiente o, con más frecuencia, como sobretasa a los impuestos específicos del gobierno central. Las bases típicas para los impuestos específicos subnacionales son la gasolina, productos de tabaco, bebidas alcohólicas y refrescos o servicios públicos, como electricidad y teléfonos móviles. Estos impuestos son cada vez más utilizados, especialmente en las áreas metropolitanas y/o turísticas, en la ocupación hotelera y en los servicios de restauración. Tienen un potencial de recaudación de ingresos razonablemente bueno, baja visibilidad y bajos costos de administración y cumplimiento cuando se cobran en el punto de producción; además, pueden cumplir con las metas ambientalistas o de política sanitaria. Si bien resultan atractivos ya que crean pocas distorsiones debido a la baja elasticidad precio de la demanda, en algunos casos, tales como los impuestos sobre las bebidas alcohólicas o sobre el tabaco, su incidencia puede ser regresiva. Además su potencial de ingresos puede concentrarse geográficamente en las regiones de producción. Los impuestos sobre la venta de ciertos insumos, como el combustible y la electricidad, pueden aumentar los costos de producción, con la consiguiente pérdida de competitividad externa.

Impuestos a la propiedad

En la literatura tradicional del federalismo fiscal, los impuestos sobre bienes inmuebles urbanos y rurales se presentan generalmente como la fuente ideal de ingresos propios para los gobiernos locales. Estos impuestos se perciben sobre bases inmóviles y, por lo tanto, no son exportables. Ellos cumplen con el principio del beneficio, ya que típicamente financian la prestación de servicios locales utilizados por los propietarios o sus inquilinos. Los impuestos a la

propiedad pueden ser ligeramente progresivos, si los valores estimados de las propiedades se mantienen razonablemente cerca de los valores actuales del mercado. Estos impuestos son también menos sensibles al ciclo económico que los impuestos a la renta o al consumo.

A los economistas les gustan los impuestos a la propiedad mucho más que a los contribuyentes y a los políticos. Los impuestos inmobiliarios son probablemente los más impopulares tanto en países avanzados como en desarrollo. Esta percepción puede atribuirse a la alta visibilidad del impuesto, que normalmente se paga en una o dos cuotas anuales y puede crear restricciones de liquidez para algunos contribuyentes; al proceso de avalúo a menudo opaco, que crea la posibilidad de prolongadas disputas judiciales; y a la dificultad de mantener catastros de propiedad actualizados, lo que genera la percepción de desigualdades horizontales en los avalúos.

Las bases tributarias de los impuestos a la propiedad suelen distribuirse de manera desigual a través del territorio nacional, con la mayoría concentrada en zonas metropolitanas. Estos impuestos se encuentran entre los más difíciles de administrar, sobre todo en países que se caracterizan por un elevado nivel de informalidad donde, por ejemplo, la construcción se produce sin permisos, las propiedades no están registradas y las transacciones inmobiliarias se realizan a precios superiores a los declarados. Aunque los avances tecnológicos han facilitado el registro de propiedades y la actualización automatizada de catastros, el progreso en estas áreas ha sido lento, especialmente en los países de bajos ingresos y en los municipios más pequeños. Actualizar los avalúos de propiedades para reflejar los valores cambiantes del mercado sigue siendo un reto en todo el mundo.

Los factores de economía política a menudo desalientan a los funcionarios locales a invertir los recursos necesarios para mantener catastros de propiedad actualizados. Una posibilidad para hacer frente a estos retos es asignar la responsabilidad de la administración de catastros de propiedad a los niveles más altos del gobierno, mientras se mantiene el control local sobre las tasas de impuestos a la propiedad y el cumplimiento de la recaudación tributaria. Este enfoque plantea cuestiones difíciles en materia de incentivos y en términos de relaciones agente-principal entre niveles de gobierno; además, la evidencia empírica sobre su efectividad hasta ahora no es concluyente.

Los gobiernos locales con frecuencia imponen impuestos sobre bienes muebles, particularmente los automotrices. Estos tributos son más fáciles de administrar y menos polémicos que los impuestos a los bienes raíces. Al fijar sus tasas, se produce una tensión entre los objetivos ambientales, que abogan por menores gravámenes sobre modelos de vehículos más recientes y menos contaminantes,

y los objetivos distributivos, que promueven la tributación en función del valor del vehículo, lo que implica menores gravámenes sobre los coches más viejos.

Impuestos a las mejoras y valorizaciones

Otra opción para los gobiernos subnacionales es la adopción de un impuesto a las mejoras y valorizaciones inmobiliarias, en función del cual los gobiernos locales gravan mejoras en las propiedades que se han beneficiado de la inversión pública realizada por ellos. Este tipo de impuesto es por lo general un solo pago durante un período específico de tiempo que cubre la totalidad o parte de la inversión. Este gravamen ya está legalmente presente en la mayoría de los países de América Latina, pero rara vez se implementa porque exige una considerable capacidad institucional local y porque la población a menudo se resiste a él. Sin embargo, como se ha visto en Colombia, donde este instrumento tiene una larga historia de aplicación continua, puede ser una importante fuente de ingresos para los gobiernos locales.

Impuestos a las transacciones financieras

Hay tres tipos de impuestos a las transacciones financieras. El más común es el impuesto a las transacciones bancarias, que se aplica normalmente a los débitos y/o créditos de las cuentas bancarias y que, por lo general, grava el pago de cheques, los retiros de efectivo desde cajeros automáticos y ventanillas bancarias. Ocasionalmente, un impuesto sobre las transacciones bancarias se aplica a la emisión de tarjetas de crédito por parte de los bancos. El segundo tipo es el impuesto sobre las transacciones de valores, dirigido a reducir la especulación desestabilizadora en el mercado financiero. El tercer tipo se aplica a las operaciones de cambio y a las operaciones que se derivan de ellas —futuros, opciones y canjes (*swaps*)—, y tiene como objetivo disuadir a los movimientos internacionales de capital de carácter especulativo. Existe un desacuerdo significativo en la literatura sobre los méritos y los costos de estos tipos de impuestos, pero por lo general se consideran asideros tributarios para los gobiernos centrales más que para los subnacionales.

Impuestos de timbres y estampillas

Un impuesto de timbres y estampillas se aplica sobre diversos instrumentos o documentos escritos, tales como cheques, recibos, documentos judiciales, comisiones militares y licencias matrimoniales, y también sobre transacciones, por ejemplo, de tierras. Las tasas de este gravamen normalmente varían entre los gobiernos subnacionales al igual que la naturaleza de los instrumentos y las operaciones sujetas a él. El ámbito de aplicación de este tributo se ha reducido en muchos países durante los últimos años.

Impuestos a la nómina

Los impuestos subnacionales a la nómina también pueden desempeñar un papel como fuentes de ingresos propios. Al ser un impuesto relativamente productivo y fácil de administrar, tiene varios beneficios, por lo menos cuando se impone en las grandes empresas. Sin embargo, se ha argumentado extensamente en la literatura que los impuestos a la planilla actuarían como una barrera al empleo y reducirían no solo los incentivos para la participación en la fuerza de trabajo formal (Levy, 2010), sino también la productividad del trabajo y la producción (Ahmad y Best, 2012).

Impuestos ecológicos

Dado que muchos de los efectos negativos sobre el medio ambiente están localizados, los impuestos verdes, también llamados impuestos ambientales, pueden proporcionar una fuente innovadora de ingresos subnacionales. Asimismo, los gobiernos subnacionales los pueden utilizar de manera efectiva con el fin de gravar los contaminantes del aire, los combustibles y los productos de desecho. Uno de los impuestos verdes más interesantes es una tasa de congestión en las ciudades, que establece peajes para acceder a las zonas congestionadas en una ciudad o a ciertas rutas. Esta solución proporciona a los gobiernos subnacionales los medios para reducir las externalidades negativas del tráfico, como la congestión, los accidentes y la contaminación. Aunque en el corto plazo su recaudación puede ser modesta, los impuestos verdes pueden ayudar a corregir externalidades y hacer el desarrollo de las ciudades más sostenible fiscal y ambientalmente.

Regalías

Pocos aspectos de la arquitectura tributaria subnacional son tan controvertidos en la práctica, aunque no en la teoría, como la coparticipación de los ingresos de los recursos naturales no renovables, tales como petróleo, gas y minerales. Existe un amplio consenso en la literatura en cuanto a que asignar las bases de estos tributos a los gobiernos subnacionales presenta importantes desventajas. Esto complica la gestión macroeconómica y fiscal del gobierno central e induce una excesiva volatilidad del gasto subnacional. La concentración de estos ingresos en un pequeño conjunto de jurisdicciones subnacionales, a menudo en una escala desproporcionada en relación con sus necesidades de gasto y con limitada rendición de cuentas local, puede dar lugar a gastos innecesarios y corrupción. Al mismo tiempo, las regalías pueden reducir los incentivos para movilizar otras formas de ingresos propios.

La literatura reconoce alguna justificación para la asignación de una parte relativamente pequeña de los ingresos por regalías a las jurisdicciones subnacionales

donde se encuentran los recursos naturales, a fin de compensarlas por los daños ambientales resultantes de la explotación de los recursos y por las necesidades de infraestructura adicionales. Pese a estas consideraciones, las realidades políticas, a veces ligadas a factores históricos o étnicos, suelen dar lugar a la asignación de una fracción significativa de los ingresos de los recursos a los gobiernos subnacionales, a menudo combinando criterios de origen y redistribución.

Cargos y tarifas

Los cargos a los usuarios y las tarifas por servicios representan una fuente de ingresos adecuada para los gobiernos locales. Estos pueden recuperar total o parcialmente el costo de los servicios que prestan —como agua y saneamiento, electricidad, estacionamientos, recolección de basura, transporte público urbano—; o contribuir al financiamiento de otros servicios, como educación y salud. Los cargos y tarifas se ajustan al principio del beneficio y son en gran parte no exportables. Las exenciones o tasas reducidas pueden hacer frente a los problemas de distribución. Los cargos a los usuarios pueden aumentar la rendición de cuentas de los funcionarios locales a su electorado por la prestación de servicios públicos de calidad aceptable con mínima ineficiencia.

Endeudamiento subnacional

El grado de endeudamiento permisible para los gobiernos subnacionales depende de la medida en que el préstamo se ajuste a una restricción presupuestaria fuerte y a las reglas fiscales. Uno de los principales retos es mejorar la calidad crediticia de los gobiernos subnacionales de bajos ingresos, a medida que la descentralización se mueve más allá de las grandes zonas urbanas hacia localidades cada vez más pequeñas, en países cada vez más pobres. Tal vez el tema más preocupante desde una perspectiva de gestión financiera es que el endeudamiento subnacional puede comprometer la estabilidad fiscal nacional, si las unidades subnacionales toman demasiados préstamos con la expectativa de ser rescatados por el gobierno central.

Las buenas prácticas apuntan tanto a empoderar a las unidades subnacionales para endeudarse con el fin de financiar inversiones serias, necesarias para el desarrollo, como a establecer reglas y restricciones para evitar que tales préstamos creen una crisis de deuda. En las últimas décadas, los experimentos innovadores para facilitar el acceso a los mercados de crédito han incluido esquemas de fideicomiso para pequeños gobiernos subnacionales, mecanismos automáticos de descuento de transferencias que proveen formas de colateralización y aseguramiento a los acreedores por parte del gobierno central

y el uso de bancos de desarrollo para promover la inversión. Los gobiernos subnacionales deben tener la oportunidad de pedir empréstitos, pero también deben tener restricciones presupuestarias fuertes que los obliguen a demostrar solvencia. Las leyes de responsabilidad fiscal subnacional son una forma regulatoria que merece atención, en la medida en que sus disposiciones contemplan sanciones en caso de incumplimiento.

La abundante literatura sobre el diseño de controles de endeudamiento, el fortalecimiento de la disciplina de mercado, las normas fiscales subnacionales y las transferencias intergubernamentales demuestran que abordar estas cuestiones no es fácil. Las materias de aplicación teórica y práctica involucradas, en combinación con la resistencia de los políticos de todos los niveles a reformas para limitar su discrecionalidad en las políticas presupuestarias, agravan la dificultad de encontrar soluciones robustas y durables (Ter-Minassian, 2012).

Promover los esfuerzos de movilización de ingresos subnacionales

La asignación de asideros tributarios apropiados a los gobiernos subnacionales es una condición necesaria, pero no suficiente para asegurar la movilización adecuada de ingresos propios. Los gobiernos subnacionales pueden dejar de explotar el potencial recaudatorio de las bases tributarias que les han sido asignadas, mediante el cobro de los impuestos a tasas bajas o el no cobrarlos en absoluto. La suboptimización se puede producir por conceder amplias exenciones u otros beneficios a los impuestos existentes, por no invertir en los sistemas necesarios para estimar eficazmente los impuestos, tales como catastros informatizados, y por facilitar los pagos de los contribuyentes u ostentar una fiscalización débil, a través de una auditoría inadecuada o una inapropiada cobranza de impuestos en mora.

Las raíces de una débil movilización de ingresos subnacionales pueden encontrarse en factores políticos o ideológicos, como la preferencia por un gobierno pequeño. Sin embargo, con frecuencia esta debilidad refleja fallas en otros aspectos del sistema fiscal intergubernamental, lo que lleva a la erosión de las restricciones presupuestarias (Ter-Minassian, 2012). Cuando el gobierno central es incapaz de comprometerse a no rescatar a un gobierno subnacional, lo induce a no respetar su restricción presupuestaria. Frente a la ausencia de una restricción presupuestaria fuerte, el gobierno subnacional aumenta el gasto sin asumir plenamente el costo total del aumento. Una restricción presupuestaria débil crea incentivos para generar déficit y acumular deuda, ya que existe la expectativa de un eventual rescate, y desalienta los esfuerzos de recaudación de ingresos propios políticamente costosos.

Una serie de acuerdos intergubernamentales puede dar lugar a restricciones presupuestarias débiles. La confianza de los gobiernos centrales en la capacidad de los mercados financieros para imponer disciplina fiscal en los gobiernos subnacionales es poco fundamentada cuando no existen las condiciones previas esenciales para tal disciplina. Los arreglos de “federalismo cooperativo” pueden ser poco eficaces para crear restricciones presupuestarias fuertes cuando los límites de endeudamiento se establecen a través de negociaciones sucesivas que se prestan para la negociación política. Otras condiciones que contribuyen a una restricción presupuestaria débil incluyen: mecanismos de control de endeudamiento subnacional débiles o altamente discrecionales, reglas fiscales subnacionales mal diseñadas o débilmente controladas, asignaciones confusas de gastos y/o mandatos del gobierno central no financiados.

Existe un amplio consenso en la literatura en cuanto a que una sustancial discrecionalidad en las transferencias intergubernamentales puede crear posibilidades de favoritismo político y expectativas de rescate entre los gobiernos subnacionales. Por lo tanto, las transferencias intergubernamentales deben basarse en fórmulas claras y en criterios que los gobiernos subnacionales no puedan manipular y sean fácilmente verificables.

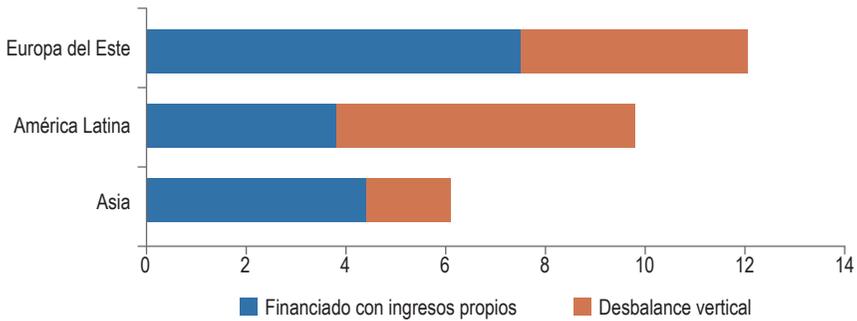
Tendencias en la descentralización de ingresos en América Latina

América Latina sufre desequilibrios importantes en la descentralización fiscal que limitan el desarrollo local. A medida que el proceso de descentralización se profundizó en la región, el gasto de los gobiernos subnacionales como porcentaje del gasto público total creció del 20% en 1985 a alrededor del 30% en 2010. Por el contrario, el porcentaje de ingresos propios recogidos por estos gobiernos se mantuvo sin cambios en alrededor del 10% del total nacional. Esta diferencia entre el gasto de los gobiernos subnacionales y sus ingresos propios ha creado grandes desequilibrios fiscales verticales en la mayoría de las economías, lo que las ha dejado muy dependientes de las transferencias del nivel nacional a los gobiernos subnacionales. Casi dos tercios de los ingresos de estos últimos se transfieren desde los gobiernos centrales, lo que hace más vulnerables y menos predecibles a las finanzas públicas subnacionales.

El desequilibrio vertical promedio en América Latina, es decir, la brecha entre el gasto subnacional y los ingresos propios, es significativamente mayor que en los países avanzados de la OCDE, pero también mayor que en Europa del Este y Asia (gráfico 1.1).

Sin embargo, la región de América Latina es heterogénea en su nivel de gasto y la descentralización de los ingresos. En los Estados unitarios que han

Gráfico 1.1 ■ **Tamaño y financiamiento del gasto público subnacional en regiones seleccionadas, 2009 (como porcentaje del PIB)**



Fuentes: BID (2012), FMI (2011) y OCDE (2010).

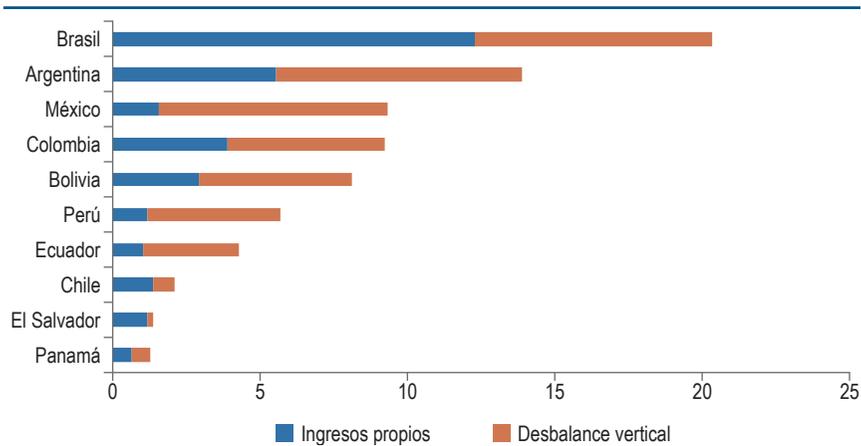
Notas: América Latina comprende Argentina (gobiernos locales, 2002), Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá (2007) y Perú. Asia comprende Afganistán, Azerbaiyán, Armenia, Georgia, India (2008), Irán, Israel, Jordania, Kazakstán, Mongolia y Corea del Sur. Europa del Este comprende Bielorrusia, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Moldavia, Polonia, Rumania (2008), República Checa, Serbia y Ucrania.

descentralizado menos responsabilidades de gasto (como Chile, El Salvador, Panamá, Uruguay), los ingresos propios subnacionales cubren una parte sustancial del gasto local. En los países unitarios que han avanzado más en el gasto de la descentralización (como Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú), los desequilibrios verticales son altos, especialmente en el nivel intermedio, e incluso han aumentado en las últimas décadas. En los Estados federales, donde el gasto se ha descentralizado sustancialmente, los ingresos propios abarcan una amplia gama, desde los relativamente altos (Brasil) hasta los medios (Argentina) y bajos (México y Perú) (gráfico 1.2).

Con la notable excepción de Brasil y Argentina, los desequilibrios verticales tienden a ser más grandes en el nivel intermedio que en el nivel local (gráfico 1.3). Esto refleja que los gobiernos locales tienen fuentes de ingresos bien establecidas, tales como los impuestos sobre bienes inmuebles y sobre vehículos y tarifas a los usuarios. En contraste, en la mayoría de los países de América Latina, los gobiernos de nivel intermedio son a menudo el producto de la desconcentración más que de una verdadera descentralización y dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central para financiar sus responsabilidades de gasto.

Los desequilibrios verticales también pueden variar considerablemente dentro de los países, en función de factores económicos y sociales, tales como el nivel y la composición sectorial del PIB subnacional, la incidencia de la pobreza, el grado de urbanización, la estructura demográfica, etc. Estas

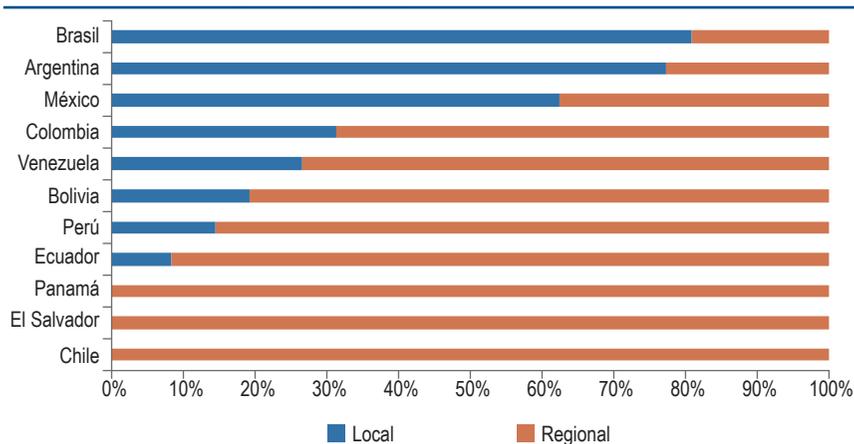
Gráfico 1.2 ■ **Tamaño y financiamiento del gasto público subnacional en América Latina, 2000–10 (en porcentaje del PIB)**



Fuente: BID (2012).

Nota: Todas las cifras corresponden a promedios simples. Los períodos varían para los siguientes países: Chile (2001–09), El Salvador (2004–07) y Panamá (2000–08).

Gráfico 1.3 ■ **Composición de los ingresos propios subnacionales por nivel de gobierno, 2000–09 (en porcentaje del PIB del total de ingresos propios)**



Fuente: Corbacho, Fretes y Lora (2013); BID (2012).

Nota: Todos los valores son promedios del período.

disparidades influyen en la distribución de las bases tributarias subnacionales a través del país y, dependiendo de factores institucionales y políticos, afectan el esfuerzo de recaudación de ingresos propios de gobiernos subnacionales específicos.

Cuadro 1.2 | **Composición de los impuestos subnacionales en América Latina, 2000–10 (en porcentaje)**

	Impuesto a la propiedad: predial	Impuestos indirectos: actividad económica	Nómina	Impuesto a la propiedad: vehículos	Transferencias de propiedad	Combustibles	Otros
Argentina	12,6	64,4	0	6,3	0	0	16,7
Brasil	5,0	84,6	0	5,0	1,6	0	3,8
Colombia	20,8	49,2	0	2,7	0	12,0	15,2
Ecuador	29,4	31,0	0	0	2,3	0	37,3
México	27,6	2,1	39,7	1,8	18,0	0	10,8
Panamá	0	59,7	0	0	0	0	40,3
Perú	54,1	15,8	0	7	0	0	23,1
Venezuela	2,3	97,0	0	0	0,2	0	0,5

Fuente: Elaboración propia.

La composición de los ingresos tributarios subnacionales en América Latina muestra diferencias significativas entre países, pero también algunas características comunes. La mayoría de los países, con excepción de México y Perú, dependen en gran medida de los impuestos indirectos, sobre todo los que gravan los ingresos brutos (Argentina y Colombia), el valor agregado (Brasil) y los impuestos específicos (Colombia y Venezuela). Los impuestos a la propiedad (bienes raíces y vehículos) se aplican en casi todos los países, pero con resultados variables, como se indica en los estudios de caso de este libro. Solamente en México se asigna un impuesto a la nómina subnacional (cuadro 1.2).

La composición de las transferencias intergubernamentales también varía significativamente en los distintos países de América Latina. La mayoría combina mecanismos de distribución de los ingresos basados en fórmulas con una variedad de subvenciones en bloque o fines específicos. El peso de los diferentes mecanismos en las transferencias totales, los criterios utilizados para distribuir horizontalmente los ingresos compartidos y el grado de discrecionalidad involucrado en su asignación varían de país a país. Los estudios de caso ponen de relieve el impacto que la composición de las transferencias puede tener en los esfuerzos de movilización de ingresos propios subnacionales.

La descentralización fiscal sigue siendo un proceso dinámico en América Latina. Se evidencia mayor avance en la devolución de las nuevas responsabilidades que incluyen el medio ambiente y la lucha contra la pobreza, y en el aumento de los gastos descentralizados de educación, salud y otros servicios. Un progreso menor se puede observar en la devolución de fuentes de ingresos autónomos. Una variedad de innovaciones en América Latina ameritan destacarse, por ejemplo: sistemas para calificar el desempeño local en Brasil y Colombia, transferencias por

beneficiario para salud y educación en Chile, o la lucha contra la pobreza mediante transferencias directas a las familias en algunos municipios de Brasil. Numerosos países, como Bolivia, Uruguay y Costa Rica, han emprendido o están considerando reformas significativas que profundizarán la autonomía municipal.

La fragmentación y el tamaño menor al óptimo impiden que los gobiernos subnacionales aprovechen economías de escala en la prestación de servicios públicos y en la recaudación de ingresos. Este problema a menudo se ve agravado por políticas del gobierno central que incentivan una mayor fragmentación, como las fórmulas que aseguran un monto fijo de financiamiento a cada municipio, independientemente de su tamaño. La cuestión de la escala óptima de gobierno subnacional genera una tensión inherente entre mejor representación y rendición de cuentas de las jurisdicciones más pequeñas *vis-à-vis* la mayor viabilidad fiscal de las jurisdicciones más grandes. Por lo tanto, la cuestión del tamaño jurisdiccional no es solo un tema técnico, sino que también involucra consideraciones políticas.

Uno de los puntos más débiles de muchos programas de descentralización en América Latina ha sido la falta de claridad en la asignación de responsabilidades de gasto a los gobiernos subnacionales. Por lo general, la atención se centra en la instalación de un sistema de financiamiento. La falta de claridad en las competencias de los diferentes niveles de gobierno a menudo se ve agravada por la insistencia en realizar asignaciones uniformes (en comparación con las asignaciones asimétricas que reflejan las capacidades diferenciales de las diferentes unidades subnacionales), en mantener la práctica de mandatos desfinanciados y en no aplicar metodologías para traducir responsabilidades asignadas en proyecciones de gasto.

Una consecuencia del endeudamiento subnacional descontrolado y la hiperinflación de las décadas de 1980 y 1990 ha sido que la política de algunos países hacia el endeudamiento subnacional se ha vuelto excesivamente conservadora y restrictiva. En consecuencia, un desafío pendiente es cómo aumentar el endeudamiento subnacional fiscalmente responsable. Esto requerirá instituciones que efectivamente regulen y supervisen el endeudamiento subnacional, sin llegar a ser demasiado restrictivas. Un segundo desafío es cómo aumentar la disponibilidad de crédito para el endeudamiento responsable de los gobiernos subnacionales, ya que actualmente es demasiado bajo para satisfacer la gran necesidad de infraestructura pública en toda la región.

En resumen, los gobiernos subnacionales de América Latina se enfrentan a una serie de desafíos fiscales estructurales. En particular, fortalecer la capacidad tributaria y su uso efectivo por parte de los gobiernos locales, aumentar la eficiencia del gasto público y la calidad de los servicios públicos, y encontrar

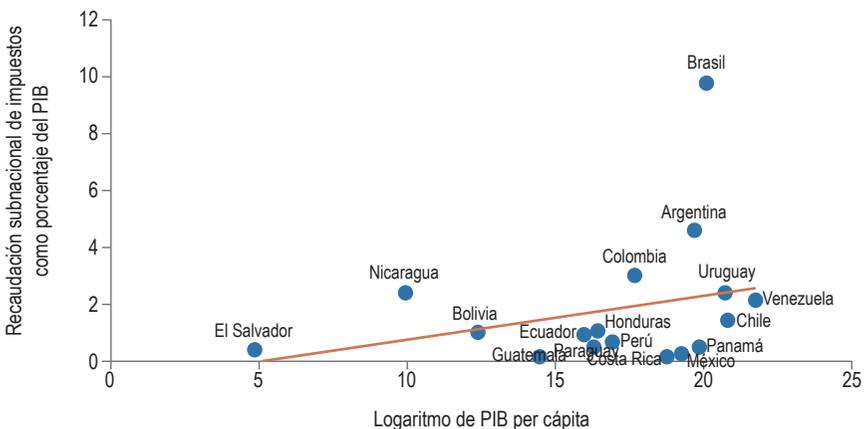
formas sostenibles para cubrir sus amplias brechas de infraestructura, a través de una combinación de transferencias de capital asequibles desde los gobiernos centrales y de acceso al crédito responsable.

¿Por qué son bajos los ingresos propios subnacionales en América Latina?

El débil desempeño de los países de América Latina en la generación de ingresos propios subnacionales refleja factores que afectan tanto el espacio potencial de crecimiento como el esfuerzo para alcanzarlo. La naturaleza de las asignaciones tributarias, que están especialmente limitadas a los niveles intermedios de gobierno, y las características socioeconómicas de las jurisdicciones locales —tales como el nivel de PIB per cápita, la importancia de bases tributarias difíciles de gravar (como la agricultura y un fragmentado sector minorista), la pobreza y la desigualdad de ingresos y la informalidad del trabajo y de la propiedad raíz— conforman conjuntamente el potencial recaudatorio subnacional en la región.

Los esfuerzos para generar ingresos subnacionales propios también varían significativamente, tanto dentro como entre los países. Una comparación entre los coeficientes de recaudación de impuestos subnacionales sobre el PIB y el PIB per cápita (como una aproximación a los ingresos potenciales) en varios países de América Latina sugiere que aquellos con niveles ampliamente comparables de PIB per cápita (por ejemplo, Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay) tienen cargas tributarias subnacionales sustancialmente diferentes, con la mayoría de los países de la región por debajo de la línea de tendencia (gráfico 1.4).

Gráfico 1.4 ■ Recaudación tributaria subnacional y PIB per cápita en América Latina, 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del BID (2012), CIAT (2012) y FMI (2011).

El uso de técnicas econométricas, como el análisis de frontera estocástica o la estimación de un sistema tributario representativo, proporciona indicaciones sobre las diferencias en el potencial recaudatorio de ingresos propios subnacionales y sus posibles causas, y también sobre las diferencias de esfuerzo recaudatorio entre los países de la región (recuadro 1.2).

Principales conclusiones de los estudios de casos nacionales

Los siete estudios de caso que conforman el núcleo de este libro se centran en una serie de países que se caracterizan por diferentes tamaños, distintos niveles de desarrollo, diversos grados de descentralización y diferentes sistemas de gobierno (federal o unitario). Estos proporcionan una detallada comprensión de los factores que afectan a la descentralización de ingresos en América Latina. En esta sección se destacan algunas de las principales conclusiones de los estudios.

*Argentina*²

Argentina es un país federal que se caracteriza por un grado considerablemente mayor de descentralización de los gastos que de los ingresos. Los arreglos fiscales intergubernamentales han experimentado cambios significativos en el período 2000-10. Particularmente importante ha sido una recentralización de los ingresos, como consecuencia de cambios en la composición de los impuestos que ha favorecido al gobierno federal. También se han producido cambios importantes en los ingresos propios de las provincias. Los altos precios internacionales del petróleo, el gas y los minerales han proporcionado ganancias sustanciales e inesperadas de regalías a las provincias ricas en este tipo de recursos.

La fuerte dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias, especialmente las discrecionales, es ampliamente reconocida como una fuente de restricciones presupuestarias débiles, agravadas por una historia de repetidos rescates de las provincias por parte del gobierno federal. A pesar de los boyantes ingresos, la mayoría de las provincias han recibido rescates federales en dos formas:

- La subestimación de la inflación oficial desde 2007 ha reducido el valor real de la deuda de las provincias.

² Argentina es un Estado federal, compuesto por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (nivel intermedio de gobierno) y 2.196 municipios (nivel local de gobierno).

Recuadro 1.2 Estimación de los esfuerzos recaudatorios mediante un análisis de frontera estocástica

Los modelos de frontera estocástica fueron desarrollados inicialmente para estimar ineficiencias técnicas en la producción de un cierto resultado (Battese y Coelli, 1995). La técnica fue extendida a la estimación de los esfuerzos recaudatorios a nivel nacional para un extenso panel de países (Pessino y Fenocchietto, 2010). En los capítulos siguientes, la técnica de frontera estocástica se utiliza para analizar ineficiencias en la recaudación de impuestos subnacionales dentro de casos de estudio de estados (México) o municipios (Colombia, México y Venezuela).

Los análisis de frontera estocástica están basados en una función del tipo:

$$Y_{it} = \exp(X_{it}\beta + V_{it} - U_{it})$$

en la que se incluyen dos tipos de errores: V_{it} y U_{it} . V_{it} representa una perturbación aleatoria, independiente e idénticamente distribuida como $(0, \sigma_\pi^2)$ y U_{it} es una perturbación aleatoria no positiva, distribuida independientemente de V_{it} , definida como:

$$U_{it} = U_j \exp(\eta(t - T))$$

Intuitivamente, la técnica de frontera estocástica permite que los factores que explican la diferencia entre la recaudación efectiva y potencial de una municipalidad (que están relacionadas con las variables explicativas X_{it} citadas arriba) se separen en dos categorías:

- Errores aleatorios: V_{it} relacionados con factores exógenos y variables omitidas, que están fuera del control de las autoridades.
- Diferencias (U_{it}) correspondientes a ineficiencias técnicas o decisiones de política (tasas legales, incentivos o excepciones) que reducen la recaudación.

El coeficiente:

$$\frac{Y_{it}}{[f(X_{it}; \beta) + V_{it}]}$$

representa el esfuerzo/eficiencia de la unidad subnacional i en la recaudación del impuesto en cuestión.

- El reemplazo que hizo el gobierno federal de la deuda con préstamos de largo plazo a una baja tasa nominal, en 2009, lo que implicó una reducción sustancial del valor actual neto de la deuda.

El potencial de ingresos de las provincias argentinas tomadas individualmente se correlaciona positivamente con indicadores de desarrollo, tales como el PIB per cápita provincial, el promedio de años de educación de la población y la proporción de los depósitos bancarios respecto del PIB. Por el contrario, se correlaciona negativamente con la incidencia de la pobreza y la composición del producto. Se ha encontrado que los esfuerzos de recaudación varían significativamente tanto entre las provincias como a través del tiempo. Un análisis del impacto de las transferencias federales sobre los ingresos propios provinciales sugiere que las provincias reaccionan de manera diferente a diversos tipos de transferencias. Las transferencias automáticas se gastan, lo que aumenta la demanda y, por lo tanto, las bases y los ingresos de algunos impuestos provinciales. Esta reacción es consistente con un shock permanente de ingresos. Las transferencias discrecionales, en cambio, son percibidas como ingresos temporales y las provincias las utilizan para aumentar los gastos de capital y reducir los impuestos propios, especialmente los impuestos a la propiedad, que son políticamente costosos. Las rebajas de impuestos se pueden revertir más tarde, si cambios en las condiciones políticas (o escasez de fondos presupuestarios centrales) fuerzan una reducción de las transferencias discrecionales del gobierno federal.

*Bolivia*³

A la espera de la plena aplicación de las disposiciones de la Constitución de 2009, Bolivia sigue siendo un Estado unitario con dos niveles de gobierno subnacional: prefecturas (nivel intermedio de gobierno) y municipios (nivel local del gobierno). A pesar de tener el PIB per cápita más bajo de América del Sur, Bolivia ejerce un esfuerzo fiscal global por encima de la media regional y posee un sector público relativamente grande. Con respecto a los gastos, el país es relativamente descentralizado, aunque la medición del grado de descentralización es difícil y controvertida. Las diversas fuentes de datos no son consistentes ni completas, en particular con relación a la consolidación de las operaciones entre los dos niveles de gobierno.

³ Bolivia es un país unitario, compuesto por nueve prefecturas (nivel intermedio de gobierno) y 339 municipios (nivel local de gobierno).

La reciente Constitución confirma las asignaciones fiscales para los municipios, mientras que fortalece sus competencias regulatorias en el ámbito fiscal. El sistema intergubernamental se caracteriza por un desequilibrio vertical pronunciado. Las transferencias representan casi la totalidad de los ingresos de las prefecturas y más de las dos terceras partes de los ingresos de los municipios. Los tributos municipales propios solo equivalen a alrededor del 17% de los gastos y están muy concentrados en los impuestos a la propiedad de bienes inmuebles y vehículos. Para los municipios, el principal desafío es expandir la recaudación de los impuestos actuales, lo que requerirá no solo una mejor administración tributaria, sino también una mayor eficiencia en la prestación de servicios básicos y de infraestructura, para promover el desarrollo económico y el cumplimiento de los ciudadanos.

Los impuestos sobre el gas y el petróleo constituyen una tercera parte de los ingresos fiscales totales y son muy sensibles a las fluctuaciones de los precios internacionales. Esto genera una especial vulnerabilidad para las prefecturas, que son totalmente dependientes de las rentas de recursos naturales y no tienen autonomía fiscal. La reforma del sistema de financiamiento de las prefecturas, que implica asignarles bases tributarias importantes, es una alta prioridad para asegurar un buen ejercicio de sus responsabilidades de gasto.

Brasil⁴

En comparación con el resto de América Latina, Brasil se caracteriza por un alto grado de descentralización de ingresos a nivel estadual (nivel intermedio de gobierno). En contraste, los municipios (nivel local del gobierno) dependen más de las transferencias desde los niveles más altos del gobierno. Si bien la dependencia de los ingresos propios que tienen los estados conlleva en principio ventajas en términos de aumentar la rendición de cuentas ante el electorado y una mayor conformidad con las preferencias locales, en la práctica el sistema de impuestos estaduais en Brasil está plagado de graves deficiencias que afectan negativamente la eficiencia, la equidad y la competitividad. El principal problema es que las finanzas de los estados dependen de un IVA basado en una mezcla origen/destino, con una gran dispersión de tasas, lo que ha dado lugar a la competencia fiscal predatoria. Los esfuerzos de reforma para cambiar hacia un IVA más neutral, basado en el destino y con una tasa uniforme, han sido obstaculizados por los estados que perderían ingresos.

⁴ Brasil es un país federal, compuesto por 26 estados y un distrito federal (nivel intermedio de gobierno) y 5.564 municipios (nivel local de gobierno).

Las transferencias intergubernamentales en Brasil también sufren de debilidades importantes en lo que respecta al diseño de los acuerdos obligatorios de reparto de ingresos y a la afectación de los ingresos a programas específicos de gasto, lo que genera significativos costos de eficiencia y contribuye al ya elevado grado de rigidez presupuestaria. Otro problema del régimen de coparticipación de ingresos es que la distribución entre los estados ha permanecido fija por más de 20 años, en contravención de una disposición constitucional para que la fórmula se ajustara en el tiempo a fin de reflejar las capacidades relativas de los gobiernos estatales receptores. Un fallo de la Corte Suprema abrió una ventana de oportunidad para reconsiderar y racionalizar los principales mecanismos de distribución de los ingresos de los estados; sin embargo, la reforma aprobada por el Congreso en 2013 fue mínima y no aborda seriamente las deficiencias del sistema.

*Colombia*⁵

La descentralización fiscal en Colombia ha procedido a diferentes velocidades a nivel departamental (intermedio) y municipal (local) durante los últimos 15 años. Los gobiernos municipales prácticamente han duplicado sus ingresos propios en términos de PIB, mientras que los gobiernos departamentales han generado pocos ingresos propios adicionales. La principal explicación de estas trayectorias divergentes radica en la diferencia entre las bases tributarias de los municipios y de los departamentos. Mientras que los municipios gozan de una base tributaria dinámica y en crecimiento que abarca propiedades urbanas y rurales y actividades económicas urbanas, la base imponible departamental se compone principalmente de productos no meritorios y es relativamente inelástica.

La Constitución de 1991 marcó el comienzo de una nueva fase de descentralización que cambió sustancialmente la gobernabilidad y las finanzas subnacionales. La Constitución introdujo un sistema de transferencias basado en fórmulas, en el que el gobierno central comparte los ingresos corrientes con los departamentos y municipios para financiar una lista preestablecida de gastos sociales. El gasto departamental y municipal ha aumentado en relación con el PIB, de acuerdo con sus responsabilidades crecientes en la provisión de bienes y servicios públicos financiados con transferencias del gobierno central. Esta creciente dependencia financiera probablemente reduce los incentivos para cumplir con los principales objetivos del proceso de descentralización, es decir: responder a las necesidades de la población y demostrar eficiencia en la provisión de bienes públicos.

⁵ Colombia es un país unitario, compuesto por 32 departamentos (nivel intermedio de gobierno) y 1.098 municipios y cuatro distritos especiales (nivel local de gobierno).

Un análisis de frontera estocástica muestra que, en general, las tasas de eficiencia/esfuerzo son más altas en los municipios más grandes y desarrollados. Los ingresos per cápita de los impuestos municipales a la propiedad se correlacionan positivamente con el PIB municipal per cápita y el grado de urbanización. Sin embargo, los factores relacionados con los esfuerzos de recaudación —por ejemplo, los retrasos en la actualización de catastros de propiedad— también juegan un papel en la explicación de las diferencias en el desempeño recaudatorio de los municipios más pequeños.

El análisis de las tasas de eficiencia para los impuestos municipales a la industria y el comercio (ICA) sugiere que la eficiencia se correlaciona positivamente con el grado de urbanización, la participación de los servicios en la producción municipal y un indicador de las capacidades relativas de las burocracias municipales. Es decir, la eficiencia del ICA es típicamente mayor en los municipios más grandes y desarrollados. Curiosamente, las transferencias del gobierno central se correlacionan positivamente con las tasas del ICA, lo que sugiere que las transferencias pueden incentivar el esfuerzo fiscal y la eficiencia de los gobiernos locales cuando sus autoridades perciben que el costo marginal de proveer un bien público local, financiado parcialmente con transferencias, es inferior a su beneficio marginal. Por otra parte, las transferencias pueden aumentar la actividad económica local, lo que puede impactar positivamente en la recaudación del ICA y, por lo tanto, aumentar las tasas efectivas del impuesto.

*México*⁶

En el período 2000-10, el federalismo mexicano experimentó una serie de importantes reformas con el objetivo de aumentar la movilización de ingresos a nivel estadual (intermedio), mediante la mejora de sus asideros tributarios y los incentivos incorporados en las fórmulas de las transferencias intergubernamentales. Las reformas buscaron mejorar los ingresos subnacionales, fortalecer la responsabilidad y la transparencia a nivel estadual y local y, en general, modernizar las relaciones fiscales intergubernamentales en el país.

A pesar de estas reformas, los ingresos propios de los estados se han mantenido en torno a su promedio de largo plazo del 1% del PIB. De aquí surge una señal de precaución en el uso de asideros tributarios. Los estados han dejado varios de estos asideros sin explotar o han rechazado otros, probablemente debido a su alta visibilidad y costo político.

⁶ México es un país federal, compuesto por 31 estados y un distrito federal (nivel intermedio de gobierno) y 2.440 municipios y 16 delegaciones (nivel local de gobierno).

Otra característica importante de la recaudación de impuestos estatales y locales en México es la marcada heterogeneidad en el desempeño tributario. Mientras existe una correlación positiva entre el PIB y la recaudación tributaria estatal per cápita, no se observa una clara relación con la composición del PIB. También hay una correlación positiva entre las recaudaciones y la proporción de población que vive en zonas urbanas. En cambio, existe una correlación negativa entre la recaudación de impuestos en términos per cápita y el índice de pobreza. Las regiones rurales pobres recaudan menos en términos per cápita, lo que reduce los recursos públicos disponibles para promover el desarrollo, y a su vez genera un círculo vicioso de baja recaudación tributaria.

Un factor clave que parece ser central en este esfuerzo fiscal subóptimo es la capacidad de los estados para obtener transferencias del gobierno federal, en particular las vinculadas al sector de la educación. La creciente relevancia política de los gobernadores, una descentralización incompleta y poco clara de la educación, junto con la falta de transparencia del endeudamiento subnacional, parecen ser los factores clave para debilitar las restricciones presupuestarias de los estados. El camino hacia la mejora de la arquitectura fiscal de México es largo, pero la acumulación de reformas importantes entre 2002 y 2012 debería producir algunos resultados positivos en los próximos años.

Perú⁷

El proceso de descentralización fiscal en Perú se inició en 2002, con las reformas constitucionales y legislativas que colocaron la descentralización en el centro de las agendas políticas nacionales y subnacionales. En 2011, los gobiernos intermedios y locales eran responsables de más del 18% del gasto público total. En el ámbito local, salvo pocas excepciones, las actuales responsabilidades fiscales tienden a seguir las buenas prácticas internacionales, de modo que las reformas posibles deberían centrarse en mejorar la eficiencia. No obstante, hay aspectos importantes que siguen siendo problemáticos y que requieren ajustes adicionales. En la actualidad, la mayoría de los gobiernos subnacionales no recauda volúmenes considerables de ingresos propios, lo que refleja la naturaleza de las responsabilidades actuales, la distribución de las bases tributarias, la falta de capacidad administrativa y técnica, así como el deseo de los funcionarios subnacionales de evitar los costos políticos y económicos de la recaudación de ingresos propios.

La mayoría de los gobiernos subnacionales son altamente dependientes de las transferencias intergubernamentales. Estas no corrigen las grandes

⁷ Perú es un país unitario, compuesto por 25 regiones y la Provincia de Lima (nivel intermedio de gobierno) y 1.838 municipios provinciales y distritales (nivel local de gobierno).

diferencias en la capacidad fiscal entre ellos, sino que tienden a agravarlas. Varios departamentos y áreas metropolitanas muestran evidencia de una fuerte concentración de las bases tributarias y también son notorias las diferencias en los esfuerzos de recaudación de los municipios, pero no hay un patrón sistemático que explique tales diferencias. Por otro lado, la falta de instrumentos fiscales asignados a las regiones (nivel intermedio de gobierno) limita sus propias fuentes de ingresos, así como la autonomía fiscal y la rendición de cuentas.

Los problemas para movilizar ingresos subnacionales deberían abordarse junto con los de la desigual distribución de los recursos fiscales, producida por el régimen actual de participación en los ingresos de las industrias extractivas basado en el origen (derivación). Más allá de sus costos evidentes para la cohesión social por razones de equidad, la extensión actual de las desigualdades interjurisdiccionales en Perú también genera costos de eficiencia. Para mejorar la movilización de ingresos se requiere un enfoque integral, en el que la equidad y la eficiencia se aborden simultáneamente, y los gobiernos subnacionales adquieran tanto la capacidad como los incentivos para maximizar la recaudación de sus ingresos propios.

*Venezuela*⁸

Venezuela ofrece un buen ejemplo de los nocivos efectos de la volatilidad del precio del petróleo sobre las políticas y el desempeño macroeconómicos de los países productores. La volatilidad ha sido una característica constante de las variables macroeconómicas de Venezuela, que se refleja en los ingresos nacionales y, teniendo en cuenta los acuerdos intergubernamentales actuales, en los ingresos de los gobiernos subnacionales. Aproximadamente el 70% de los ingresos subnacionales se derivan de mecanismos de coparticipación y otras transferencias del gobierno central. Los gobiernos subnacionales no pueden absorber fácilmente una alta volatilidad, ya que tienen menos acceso a fuentes de financiamiento alternativas y, al mismo tiempo, son los responsables de la prestación continua de los servicios sociales esenciales.

La descentralización en Venezuela fue en gran medida una respuesta política a la pérdida de legitimidad del sistema político y también la de una economía basada en la distribución de excedentes petroleros. La activación del sistema federal, con elección directa de gobernadores y la creación de alcaldías en 1989, jugó un papel decisivo en la remodelación de las instituciones políticas. Pese a los esfuerzos posteriores para aumentar los poderes del gobierno

⁸ Venezuela es un país federal, compuesto por 23 estados (nivel intermedio de gobierno) y 335 municipios (nivel local de gobierno).

central, las principales características políticas de la descentralización se han mantenido prácticamente sin cambios.

Sin embargo, la descentralización fiscal no ha acompañado a la descentralización política y la mayor parte de los recursos de los gobiernos subnacionales aún provienen de transferencias del gobierno central. Los ingresos propios representaron solo el 4% de los ingresos totales de los estados y el 51% de los ingresos municipales entre 1998 y 2007. Hay diferencias muy grandes entre los municipios (gobiernos locales) basadas en la población y las variables económicas. El análisis de frontera estocástica que vincula la recaudación de ingresos propios municipales con los ingresos de los hogares, como *proxy* de la base tributaria, estima la eficiencia promedio de los municipios en torno al 40%. Esto sugiere que hay mucho espacio para mejorar el rendimiento de los ingresos propios municipales sin introducir nuevos impuestos. El análisis también encuentra una débil correlación positiva entre las bases tributarias y la eficiencia recaudatoria, lo que sugiere que los municipios más grandes y ricos tienden a ser más eficientes en la recaudación de sus propios ingresos.

Reducir la dependencia de los presupuestos subnacionales (especialmente en el nivel intermedio) de las transferencias volátiles, mediante la movilización de fuentes más estables de ingresos propios, podría tener beneficios significativos para la gestión fiscal y la prestación de servicios. Esto aumentaría la rendición de cuentas de los funcionarios subnacionales a su electorado. Por último, el aumento de los ingresos propios a nivel subnacional ayudaría a aumentar la proporción de ingresos no petroleros, que es muy baja en comparación con los países con un nivel similar de desarrollo.

Prioridades para la reforma

Como se ha destacado en la sección anterior, los sistemas de ingresos propios subnacionales en América Latina difieren de forma significativa con respecto al nivel de la carga tributaria, la distribución entre los diversos tipos de gobiernos intermedios y locales, el peso de los diferentes impuestos y sus efectos sobre la eficiencia productiva y la equidad, así como la eficacia de su administración. Estas diferencias abogan por diferentes prioridades de reforma en cada país.

Los aumentos en la carga tributaria subnacional contribuirían a elevar la presión fiscal agregada, con el fin de financiar el aumento del gasto y reducir la dependencia de los ingresos volátiles y agotables de recursos naturales no renovables en países como México y Venezuela. En los países con mayores cargas tributarias totales, como Brasil y Argentina, un aumento de los impuestos subnacionales debe ir acompañado de una reducción de los impuestos centrales

para evitar nuevos incrementos de la carga tributaria. Sin embargo, en todos los casos el aumento de la autonomía de ingresos debería elevar la rendición de cuentas y la responsabilidad fiscal en el nivel subnacional, y también promover una mejor respuesta a las preferencias locales en la estructura tributaria.

El diseño de reformas para mejorar los ingresos subnacionales debe considerar los objetivos de eficiencia y equidad, así como su viabilidad política y administrativa. Las reformas también deben tener en cuenta el equilibrio entre objetivos potencialmente conflictivos y las circunstancias específicas locales. Esto se relaciona con las necesidades de ingresos, la magnitud de las distorsiones preexistentes, las preferencias sociales en materia de redistribución, la capacidad de los administradores tributarios, el equilibrio del poder político y las limitaciones constitucionales.

En la mayoría de los países de América Latina hay margen para reformas neutrales en materia de ingresos que pueden reducir las distorsiones obvias y las desigualdades horizontales o verticales, fortalecer el control y mejorar el cumplimiento de los contribuyentes. Las opciones de reforma discutidas en esta sección se basan en los resultados y conclusiones de los estudios de caso de países.

Explotar el actual potencial recaudatorio subnacional

La evidencia de ineficiencias significativas y débil esfuerzo recaudatorio de los gobiernos subnacionales para explotar sus actuales asignaciones fiscales sugiere que existen numerosas opciones para mejorar el desempeño sin recurrir a nuevos impuestos, sobre todo a nivel local. Un enfoque posible es aumentar las tasas impositivas que están por debajo de la media o por debajo del límite máximo fijado por el gobierno central. Un corolario es que los gobiernos centrales establezcan pisos a las tasas subnacionales, lo que ayudará a reducir la “pereza fiscal” y la competencia predatoria entre los gobiernos subnacionales.

La mejora de la administración tributaria subnacional es esencial. Perú ofrece un buen ejemplo con la creación de modernas agencias tributarias semiautónomas en los departamentos y las grandes áreas metropolitanas. Los ejemplos de Argentina, Brasil y las principales ciudades colombianas son ilustrativos del espacio para la modernización de los sistemas y procedimientos de las agencias tributarias subnacionales existentes. Brasil exhibe un progreso en el intercambio sistemático de información entre las autoridades tributarias nacionales y subnacionales a través de la sincronización de los registros de contribuyentes y la introducción de facturas electrónicas para operaciones sujetas al IVA estadual. Los gobiernos centrales pueden jugar un papel importante al proveer apoyo técnico y financiero a los esfuerzos de modernización de la

administración tributaria subnacional, como se ha demostrado en Brasil y se propone en el estudio de caso de Venezuela.

Las mejoras en la administración del impuesto predial dependerán de la modernización de los catastros, lo que incluye la aplicación de las nuevas tecnologías para identificar y clasificar las propiedades, mantener registros electrónicos, actualizar los avalúos de propiedades con mayor frecuencia y proporcionar una mayor transparencia. Bogotá, la capital de Colombia, ofrece un buen ejemplo de la integración del catastro con otras bases de datos administrativos y el uso de procedimientos de autoevaluación. Otras mejoras incluyen facilitar el pago de impuestos a través de Internet o del sistema bancario, lo que mejora el tiempo de respuesta de las autoridades tributarias para el pago de impuestos en mora, y un mayor uso de impuestos sobre la plusvalía para capturar los incrementos en los valores de propiedad que reflejan las inversiones en infraestructura local. Los gobiernos locales pequeños con escasa capacidad administrativa podrían asignar la gestión y modernización del catastro a un nivel más alto de gobierno sobre una base de agencia, es decir, especificando claramente las funciones y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno. Otro paso importante para la mejora de los ingresos propios subnacionales es aumentar la aplicación de cargos a los usuarios, usualmente poco explotados en América Latina.

Aunque los instrumentos de política para fortalecer los esfuerzos de recaudación no escasean en la región, no puede olvidarse que los gobiernos subnacionales requieren incentivos adecuados para utilizarlos. El más importante de ellos es robustecer la restricción presupuestaria subnacional, mediante el fortalecimiento de los controles de endeudamiento y el rechazo sistemático de cualquier rescate a entidades subnacionales en dificultades financieras autoinducidas, así como minimizar la discrecionalidad en la asignación de transferencias intergubernamentales.

Asignar nuevas bases tributarias a los gobiernos subnacionales

La asignación de nuevas bases tributarias es una opción particularmente relevante para los gobiernos de nivel intermedio en Bolivia, Colombia, México, Perú y Venezuela, que tienen poco o nada de ingresos tributarios propios. La asignación puede ser exclusiva o compartida con el gobierno central. Los pros y los contras de las distintas opciones reflejan tanto las consideraciones teóricas señaladas anteriormente, como las características relevantes del contexto latinoamericano.

Un impuesto subnacional a la renta de las personas o las sobretasas subnacionales sobre el impuesto a la renta personal nacional enfrentan importantes obstáculos para una implementación exitosa en el contexto económico e

institucional actual de los países de la región. Los impuestos nacionales sobre la renta personal son esencialmente conjuntos vacíos en la mayoría de los países de América Latina, ya que tienen umbrales relativamente altos, deducciones generosas, y exenciones sobre fuentes importantes de ingresos, tales como intereses, dividendos, pensiones y ganancias de capital. Como resultado, su recaudación es muy baja y las desigualdades horizontales son significativas.

Por otra parte, la incidencia generalizada de la informalidad erosiona componentes de la base imponible, como los salarios, los ingresos del trabajo por cuenta propia y los alquileres. La relativa complejidad de la administración tributaria debilita adicionalmente su aplicación a nivel nacional y, por extensión, haría que un impuesto autónomo sobre la renta personal fuera una alternativa poco realista para la mayoría de los gobiernos subnacionales. Por lo tanto, en la mayoría de los países de América Latina, esta opción debe esperar un fortalecimiento muy deseable de impuestos nacionales a la renta de las personas antes de ser considerada como una fuente sustancial de los ingresos propios de los gobiernos intermedios, posiblemente en grandes áreas metropolitanas.

Los estudios de caso documentan las dificultades de administrar efectivamente un impuesto general a las ventas al por menor en bienes y servicios en países caracterizados por un sector minorista muy fragmentado. Cuando existe un régimen eficaz para la tributación de las pequeñas y medianas empresas, los gobiernos intermedios y locales pueden aplicar una sobretasa sobre el impuesto nacional pagado bajo tales regímenes.

La conveniencia y la viabilidad de introducir los IVA subnacionales o de sobretasas sobre el IVA nacional difieren significativamente entre países. El estudio de caso de Perú argumenta en su contra, especialmente a la luz de las dificultades asociadas con la tributación del comercio interregional. Por otra parte, los estudios de caso de Colombia, México y Venezuela sostienen que una sobretasa al IVA nacional sería factible, con el gobierno central actuando como caja de compensación, si la sobretasa siguiera los lineamientos del Impuesto Armonizado sobre las Ventas de Canadá. Los estudios de caso de Bolivia y Perú también consideran la posibilidad de introducir un impuesto sobre el valor agregado corporativo, calculado por el método de sustracción, según el modelo del IRAP italiano.

Todos los estudios de caso encuentran margen para aumentar los impuestos específicos en los países respectivos. Los estudios de caso de Bolivia y Venezuela estiman ingresos adicionales que podrían obtenerse de los impuestos específicos sobre el turismo, la electricidad y los combustibles. El estudio de caso de Perú analiza la adopción de impuestos subnacionales ambientales “verdes” y tarifas por servicios.

Reformas orientadas a la eficiencia

Existen oportunidades para reformar los impuestos subnacionales existentes con un efecto recaudatorio neutro. Entre estos destacan el impuesto a los ingresos brutos en Argentina o el *imposto sobre circulação de mercadorias e serviços* (ICMS) en Brasil.

Argentina

El estudio de caso de Argentina discute los significativos costos de eficiencia que genera el efecto de cascada del impuesto a los ingresos brutos y explora la posibilidad de sustituir este último con una sobretasa provincial sobre el IVA federal, recaudada en origen, pero con los ingresos redistribuidos sobre una base de destino a través de una cámara de compensación del gobierno federal. El estudio estima que se requeriría una sobretasa del 7,1% en el IVA federal para mantener la igualdad de ingresos, pero habría diferencias importantes por provincia. En concreto, seis provincias compensarían la actual recaudación con una sobretasa menor al 6%, pero otras seis necesitarían tasas superiores al 9% para mantener sus ingresos.

Quienes más ganarían con un tipo impositivo común serían las provincias pobres, que reciben grandes transferencias del resto del país, y aproximadamente la mitad de los perjudicados serían provincias productoras de petróleo que perderían esta base tributaria fácil al desplazar los impuestos desde la producción al consumo final. Las tasas provinciales significativamente diferentes podrían crear problemas para las transacciones transfronterizas y complicaciones desde el punto de vista político. Por lo tanto, sería necesario algún tipo de compensación financiada por el resto del país para las provincias que pierden, probablemente a través de enmiendas a las disposiciones de distribución secundaria de los acuerdos de coparticipación de ingresos. Esto requeriría una revisión completa del sistema de transferencias, lo que parece poco probable que se apruebe en el futuro previsible.

Una opción menos ambiciosa pero más factible sería la posibilidad de mejorar el impuesto sobre los ingresos brutos mediante la eliminación de algunas de las distorsiones generadas por las decisiones fiscales en los últimos años. Para ser creíble, esto requeriría un acuerdo con las provincias, similar a los firmados en la década de 1990, bajo el paraguas de los acuerdos de coparticipación de ingresos, pero con sanciones financieras en caso de incumplimiento.

Brasil

El estudio de caso de Brasil documenta las distorsiones creadas por el ICMS de base mixta origen-destino, que actualmente representa aproximadamente

dos tercios de los ingresos totales del Estado. La base de este impuesto corresponde al valor agregado en la producción de bienes y servicios seleccionados, con la tributación de otros servicios asignados a los municipios. Dado que el sector de los servicios ha sido el más dinámico de la economía brasileña en las últimas décadas, la exclusión de la mayoría de los servicios de la base ICMS ha limitado significativamente el crecimiento de la recaudación.

La estructura de tasas del ICMS se apoya fuertemente en los combustibles, electricidad y servicios de telecomunicaciones, que en conjunto representan alrededor del 40% de la recaudación. La carga del impuesto sobre estos importantes insumos en los procesos de producción socava la eficiencia y la competitividad. Aunque se supone que el impuesto sea reembolsado para las exportaciones y las inversiones, el mecanismo de acreditación para las ventas interestaduais no funciona bien en la práctica, lo que socava aún más la competitividad.

El impuesto se ha utilizado como un instrumento para la competencia predatoria entre los estados a través de la concesión de incentivos, exenciones y otros beneficios especiales no transparentes para atraer a las empresas (la guerra fiscal). Por último, las amplias diferencias en las bases, tipos y procedimientos de recaudación y fiscalización a través de los estados elevan sustancialmente los costos de cumplimiento de los contribuyentes, especialmente para las empresas que operan en varios estados.

El reconocimiento de estos defectos ha dado lugar a una serie de intentos de reforma en los últimos años. Los principales obstáculos para su aplicación han sido que el cambio a una base de destino implicaría significativos aumentos y reducciones de recaudación en diferentes estados y eliminaría las posibilidades de competencia fiscal entre ellos.

El estudio de caso identifica un paquete de reformas que implicarían una base uniforme en todo el territorio nacional con disposiciones para la eliminación gradual de los impuestos existentes durante un período de transición razonable. La estructura de tasas del IVA podría variar entre estados dentro de una estrecha banda. La recaudación del impuesto en cada estado se produciría sobre una base de origen y la asignación ocurriría sobre una base redistributiva a través de una cámara de compensación, lo cual se vería facilitado por el uso de facturas electrónicas y la aplicación del registro unificado de contribuyentes. Una armonización de los procedimientos para administrar el impuesto entre los estados minimizaría los costos de cumplimiento de los contribuyentes. Por último, la reforma del ICMS debería incluir la absorción del impuesto municipal sobre los servicios y ser acompañada por una reforma de los impuestos indirectos y contribuciones a nivel nacional, para eliminar los efectos de cascada restantes.

Actualmente no parece existir apetito político para una reforma comprehensiva de este tipo. Al reconocer esta realidad, el gobierno federal ha cambiado su esfuerzo en los últimos años hacia la promoción de una reforma parcial del ICMS, centrada en la reducción de la tasa interestadual, como una aproximación a un cambio hacia el principio de destino. El gobierno ha acompañado esta reforma con un mecanismo de compensación para los estados que perderían ingresos. Sin embargo, incluso esta agenda reducida no ha tenido éxito hasta ahora.

Conclusiones

El hecho de que municipios y gobiernos intermedios relativamente afluentes puedan sustentarse en ingresos propios es importante para promover la responsabilidad fiscal y la rendición de cuentas de sus autoridades hacia el electorado y, con ello, la eficiencia en el gasto subnacional. Ello también puede movilizar recursos adicionales para promover la provisión de bienes y servicios públicos esenciales. Aunque existen importantes obstáculos económicos, institucionales y políticos para la descentralización de los ingresos, en las últimas décadas se ha aprendido mucho de los análisis teóricos y las experiencias nacionales sobre cómo diseñar asideros de ingresos propios y cómo hacer que los gobiernos subnacionales los exploten adecuadamente. La región de América Latina —aunque con significativas diferencias entre los países— está rezagada respecto de otras regiones en materia de descentralización de ingresos. Esto amerita especial preocupación porque América Latina ha avanzado rápido en la descentralización de gastos bajo las presiones de la democratización y la urbanización. Los gobiernos subnacionales, especialmente del nivel intermedio, son excesivamente dependientes de las transferencias del gobierno central, lo que conlleva consecuencias adversas sobre la responsabilidad fiscal, la regular provisión de servicios públicos socialmente sensibles y los incentivos políticos para proveer esos servicios con un nivel aceptable de calidad y eficiencia.

Los estudios de caso contenidos en este libro, que se extienden a lo largo de un amplio espectro de países de distinto tamaño, diferente nivel de desarrollo, diverso grado de descentralización y distintos sistemas de gobierno (federal o unitario), proveen interesantes indicios sobre los factores que limitan la descentralización de ingresos en la región.

En el nivel intermedio de gobierno (con la notable excepción de Brasil) existe la necesidad de revisar las asignaciones de ingresos con la perspectiva de entregar a esos gobiernos poderes más sustantivos de recaudación. Los asideros tributarios potenciales incluyen sobretasas regionales al impuesto a la renta de las personas (especialmente si este es fortalecido por el gobierno central); impuestos

a las ventas al por menor; impuestos específicos regionales o sobretasas sobre impuestos específicos nacionales y un IVA de sustracción. Más debatible es la conveniencia de aplicar una sobretasa regional sobre el IVA nacional, particularmente en atención a los problemas relacionados con el comercio entre estados.

Para los gobiernos locales que ya cuentan con asideros tributarios apropiados (como los impuestos a la propiedad), los esfuerzos de reforma deben focalizarse en fortalecer las capacidades y mecanismos para utilizarlos mejor. Esto involucra no solo invertir en la construcción y el mantenimiento de catastros de propiedades, sino también evitar la erosión de la base del impuesto a la propiedad mediante exenciones, ajustar las tasas legales hasta los límites superiores permitidos por el gobierno central y fortalecer la fiscalización.

De manera más general, dados los costos políticos que para los gobiernos subnacionales significa incrementar la carga tributaria, deben crearse incentivos para que estos aprovechen al máximo su potencial recaudatorio. Estos incentivos dependen crucialmente de la fortaleza de la restricción presupuestaria. Las transferencias intergubernamentales que son altamente discrecionales o basadas en formulas fácilmente manipulables por los gobiernos subnacionales, las restricciones débiles al endeudamiento y una limitada transparencia de las operaciones presupuestarias subnacionales contribuyen a debilitar la restricción presupuestaria y los esfuerzos recaudatorios, así como los incentivos a la eficiencia en el gasto.

Un sistema sólido de relaciones intergubernamentales debe reconocer que aun cuando los esfuerzos subnacionales sean apropiados, la distribución de capacidades recaudadoras en un país suele ser bastante desigual y con frecuencia no se equipara a la distribución de las necesidades de gasto. Por lo tanto, las reformas que fortalezcan la administración subnacional de ingresos propios deben ir acompañadas de mejoras en el sistema de transferencias orientadas a igualar lo más posible las necesidades de ingresos y gastos. Mientras que en las actuales condiciones en América Latina las limitaciones de información y recursos restringen sustancialmente el grado de ecualización alcanzable, es importante continuar avanzando lo más posible en el diseño de mecanismos de nivelación a través de transferencias.

Los gobiernos centrales deben desempeñar un rol fundamental apoyando los esfuerzos subnacionales de movilización de ingresos, a través de las reformas de políticas y de los cambios administrativos delineados más arriba. Desafortunadamente, a menudo las autoridades centrales obstaculizan estos cambios debido a temores a perder control fiscal, poder de negociación político o influencia burocrática. Es de esperar que este libro contribuya a sensibilizar a los responsables de política en América Latina sobre los beneficios de una sólida descentralización de ingresos.

Referencias

- Ahmad, E. y M. Best. 2012. "Financing Social Policy in the Presence of Informality." Documento de trabajo. Londres: London School of Economics.
- Battese, G. y T. Coelli. 1995. "A Model for Technical Inefficiency Effects in a Stochastic Frontier Production Function for Panel Data." *Empirical Economics* 20: 325-32.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2012. Subnational Fiscal Database of Latin American and the Caribbean. Washington, D.C.: BID.
- CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias). 2012. CIATData. Panamá: CIAT. Disponible en: <http://ciat.org/index.php/es/productos-y-servicios/ciatdata/alicuotas.html>.
- Comisión Europea. 2010. "Towards a Simpler, More Robust and Efficient VAT System." Documento de trabajo del equipo de la Comisión que acompaña el "green paper" sobre el futuro del IVA. (COM(2010) 695, final). Bruselas, Bélgica: Comisión Europea.
- Corbacho, A., V. Fretes Cibils y E. Lora (eds.). 2013. *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID y Palgrave Macmillan.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2011. Cross Country Fiscal Revenue Data. Washington, D.C.: FMI. (Documento inédito).
- Keen, M. y B. Lockwood. 2010. "The Value-Added Tax: Its Causes and Consequences." *Journal of Development Economics* 92(2): 138-51.
- Keen, M. y S. Smith. 1996. "The Future of Value-Added Tax in the European Union." *Economic Policy* 11(23): 373-420.
- Levy, S. 2010. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Musgrave, R. 1969. "Theories of Fiscal Federalism." *Public Finance* 24(4): 521-32.
- Oates, W. 1972. *Fiscal Federalism*. Nueva York, NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2010. "Tax Expenditures in OECD Countries." París, Francia: OCDE.
- Pessino, C. y R. Fenocchietto. 2010. "Determining Countries' Tax Effort." *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública* 195: 65-87. Madrid, España: Instituto de Estudios Fiscales.
- Ter-Minassian, T. 2012. "Reform Priorities for Subnational Revenues in Brazil." Policy Brief Núm. BID-PB-157. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/1409>.
- Tiebout, C. M. 1961. *An Economic Theory of Fiscal Decentralization in Public Finance: Needs, Sources and Utilization*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

- Varsano, R. 2000. "Subnational Taxation and Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and a Proposed Solution." En S. J. Burki y G. Perry (eds.), *Decentralization and Accountability of the Public Sector*. Conferencia anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe 1999. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Weingast, B. 2006. "Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development." Stanford, CA: Stanford University. (Documento inédito).
- . 2009. "Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives." *Journal of Urban Economics* 65(3): 279–93.

Dos para tanguear: desequilibrios verticales y la movilización de ingresos en Argentina

2

ARGENTINA¹ ES UN PAÍS FEDERAL QUE SE CARACTERIZA POR UN GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN SUSTANCIALMENTE MAYOR DE GASTOS QUE DE INGRESOS. EN 2011, LOS INGRESOS propios de las provincias (nivel intermedio de gobierno) y municipios (gobiernos locales) fueron equivalentes al 7,5% del producto interno bruto (PIB), pero estos solo cubrieron la mitad del gasto público primario subnacional. El desequilibrio vertical resultante se normaliza a través de un sistema automático de coparticipación de ingresos y por transferencias discrecionales.²

Los acuerdos fiscales intergubernamentales han experimentado cambios significativos durante la última década. Particularmente importante ha sido una recentralización de ingresos, como consecuencia de los cambios en la composición de los impuestos que favorecieron al gobierno federal, y por el hecho de que desde 2003 el Ejecutivo federal aprueba todos los años un presupuesto con una subestimación de ingresos. En virtud de los poderes de emergencia otorgados por el Congreso al Ejecutivo en 2002, el presidente puede asignar ingresos adicionales según su voluntad. Como consecuencia, las transferencias discrecionales aumentaron desde el equivalente del 0,5% del PIB a fines de la década de 1990 a un promedio del 2,1% del PIB en los últimos años.

Por otra parte, se han producido cambios importantes en los ingresos propios de las provincias. Como resultado de los altos precios internacionales del petróleo, el gas y los minerales, las provincias ricas en estos recursos han

¹ Este capítulo es una versión resumida y editada de Artana et al. (2012).

² Los gobiernos locales reciben una fracción de los ingresos propios de la provincia y sus ingresos coparticipados. Véase López Murphy y Moskovits (1998) y Sanguinetti, Sanguinetti y Tomassi (2001) para un análisis de los esquemas de coparticipación de los ingresos provinciales.

disfrutado de una sustancial ganancia de regalías, que se duplicó del 0,3% del PIB en el período 1997-99 al 0,5% del PIB en 2011. Asimismo, la mayoría de las provincias ha experimentado cambios en la composición de los ingresos tributarios propios, con una disminución de la participación de los impuestos a la propiedad y un aumento del impuesto sobre los ingresos brutos de las empresas, lo que no solo ha evidenciado la dificultad de mantener el ritmo al alza del precio de los inmuebles, sino también la impopularidad de los impuestos a la propiedad.

Por último, a pesar de los boyantes ingresos, la mayoría de las provincias han recibido nuevos rescates federales a través de dos maneras. Por una parte, la subestimación de la inflación oficial desde 2007 ha reducido el valor real de la deuda de las provincias. Por otra, en 2009 el gobierno federal sustituyó la deuda indexada a la inflación de algunas provincias por préstamos a largo plazo, con un período de gracia y una tasa de interés nominal anual del 6%, lo que, a la luz de la elevada inflación del país, implicó una reducción sustancial del valor presente neto de la deuda.

La alta dependencia de los gobiernos subnacionales argentinos de las transferencias, especialmente las discrecionales, es ampliamente reconocida como una fuente de debilidad en la restricción presupuestaria, que se ve agravada por la historia de repetidos rescates a las provincias por parte del gobierno federal (FIEL, 1993, 2003; Fedelino y Ter-Minassian, 2009; Weingast, 2006; Nicolini et al., 2002; Ahmad y Brosio, 2008), y por la falta de criterios transparentes para la distribución secundaria de impuestos federales entre las provincias (FIEL, 1993; Tommasi, 2002). La falta de incentivos para que los actores políticos lleguen a acuerdos de cooperación (discutidos más abajo) y la incapacidad del gobierno federal para establecer compromisos creíbles respecto de no continuar con los rescates han llevado a los gobiernos subnacionales a focalizar sus esfuerzos en extraer más y más recursos del gobierno federal, en lugar de movilizar ingresos propios o mejorar la gestión de sus gastos. Mientras que muchos estudios han demostrado que el gran desequilibrio vertical de las provincias argentinas se asocia con altos gastos per cápita y con un débil desempeño fiscal (FIEL, 1993; Jones, Sanguinetti y Tommasi, 1999), solo unos pocos estudios han intentado hasta ahora estimar su impacto en los esfuerzos de recaudación de ingresos propios.³

³ Jones, Sanguinetti y Tommasi (1999) encontraron cierta evidencia de que las provincias mejoraron su recaudación de ingresos propios durante la década de 1990, cuando se dieron cuenta de que el gobierno federal tenía una restricción presupuestaria más estricta impuesta por la Caja de Conversión. Baldrich (2010) observó que los ingresos propios provinciales estaban positivamente relacionados con el tamaño de su población, el PIB per cápita y la distribución del ingreso por habitante; y negativamente relacionados con las transferencias discrecionales que estas reciben del gobierno federal.

Este capítulo tiene por objeto proporcionar una visión general actualizada del sistema de financiamiento subnacional de Argentina, de las principales características de sus factores determinantes económicos y políticos, en particular del esfuerzo de financiamiento subnacional, y de las opciones para su reforma. Para ello, en una segunda parte se revisa la reciente evolución de los ingresos subnacionales y del desequilibrio vertical. Luego, se analiza la elasticidad ingreso de los ingresos subnacionales, los efectos de la crisis de 2001-02 y el aumento de las transferencias federales, en el tamaño y la composición de los impuestos provinciales. Al respecto, se estima que el componente discrecional de las transferencias desalienta el esfuerzo de las provincias por generar ingresos propios. Finalmente, se analizan las restricciones de economía política sobre las reformas de financiamiento subnacional y se exploran las opciones para movilizar ingresos subnacionales adicionales y modificar la distorsión del impuesto provincial sobre las ventas.

La evolución del sistema de ingresos subnacionales en las últimas décadas

Argentina ha experimentado un considerable crecimiento del tamaño del gobierno en las últimas dos décadas (más de 14 puntos porcentuales del PIB), con un aumento del gasto público hasta más del 42% del PIB en 2011. Simultáneamente, se ha producido una significativa descentralización de los gastos, con un incremento de la participación provincial en el gasto total del gobierno de 4 puntos porcentuales (40%), mientras que el gasto local experimentó una disminución de alrededor de 0,5 puntos porcentuales (8%). En contraste, la participación de los gobiernos provinciales y locales en el total de los ingresos del gobierno general ha disminuido alrededor de 3 puntos porcentuales.⁴

En la práctica, la asignación de impuestos difiere significativamente de lo previsto en la Constitución, la que concedió al gobierno federal los impuestos sobre el comercio exterior y a las provincias los impuestos directos, mandando la coparticipación de los impuestos indirectos entre los dos niveles de gobierno. Actualmente, el gobierno federal define y administra la mayor parte de los impuestos. Las principales fuentes provinciales de ingresos tributarios propios⁵ son un impuesto en cascada que grava las ventas de las empresas

⁴ Teniendo en cuenta las limitaciones y debilidades que aquejan a los datos disponibles sobre las finanzas de los gobiernos locales en Argentina (véase Artana et al. [2012] para más detalles), este capítulo se centra principalmente en las finanzas provinciales.

⁵ Los ingresos tributarios propios son aquellos en cuyo caso las provincias tienen total responsabilidad para definir la base tributaria, la estructura de tasas y administrar el impuesto.

Cuadro 2.1 ■ **Ingresos federales y provinciales, 1997–2011**
(porcentaje del PIB)

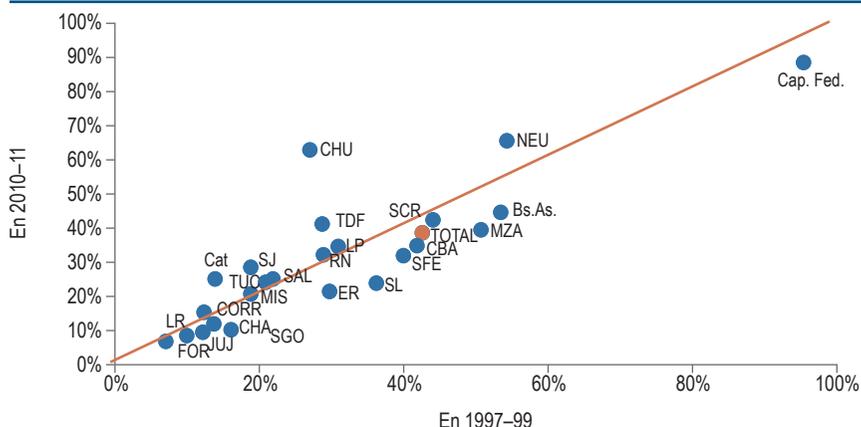
	Promedio 1997–99	Promedio 2007–09	2011
Federales	17,10	26,37	29,56
Impuesto sobre el valor agregado	6,66	7,56	8,10
Impuestos al consumo	2,03	1,66	1,67
Impuesto sobre bienes muebles	0,21	0,33	0,32
Impuesto sobre la renta	3,22	5,30	5,97
Contribución a la seguridad social	3,67	5,53	7,43
Impuestos a la exportación	0,01	2,97	2,93
Impuestos a las importaciones	0,90	0,81	0,80
Impuesto a las transacciones financieras	0,00	1,87	1,96
Otros	0,34	0,37	0,42
Provinciales	3,87	4,48	5,01
Impuesto sobre los ingresos brutos	2,15	3,24	3,79
Impuesto a la propiedad	0,63	0,39	0,32
Impuesto a los vehículos	0,32	0,26	0,27
Otros	0,74	0,59	0,62
Otros ingresos provinciales			
Coparticipación impuestos federales	5,73	6,79	7,27
Transferencias federales	0,46	1,69	2,11
Otros ingresos propios provinciales	1,49	1,40	1,20
Regalías	0,29	0,59	0,47
Partidas informativas			
Ingresos provinciales totales	11,20	14,35	15,68
Gastos provinciales	11,91	14,92	16,64
Déficit provincial	0,72	0,57	0,96

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por el Ministerio de Economía.

(impuesto sobre los ingresos brutos) y los impuestos sobre bienes raíces y automóviles. Además, las provincias perciben diversos tipos de ingresos no tributarios y regalías por recursos mineros (cuadro 2.1).

El cuadro 2.1 muestra los cambios en la composición de los ingresos federales y provinciales de 1997 a 2011. Se destaca el aumento en los ingresos de los impuestos federales “heterodoxos” sobre las exportaciones de productos básicos y las transacciones financieras, los cuales en su mayor parte no son compartidos con las provincias.⁶ La recentralización de ingresos refleja, junto con los

⁶ Durante la crisis macroeconómica 2001–02 fueron reintroducidos un impuesto sobre las transacciones financieras y uno a la exportación. Los impuestos sobre las exportaciones no fueron compartidos con las provincias hasta 2008, cuando una pequeña parte de los

Gráfico 2.1 | Ingresos propios provinciales sobre los gastos totales

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación Argentina (MECON).

Notas: Buenos Aires (Bs.As.), Catamarca (CAT), Ciudad de Buenos Aires (Cap.Fed.), Córdoba (CBA), Corrientes (CORR), Chaco (CHA), Chubut (CHU), Entre Ríos (ER), Formosa (FOR), Jujuy (JUJ), La Pampa (LP), La Rioja (LR), Mendoza (MZA), Misiones (MIS), Neuquén (NEU), Río Negro (RN), Salta (SAL), San Juan (SJ), San Luis (SL), Santa Cruz (SCR), Santa Fe (SFE), Santiago del Estero (SGO), Tierra del Fuego (TDF), Tucumán (TUC).

imperativos macroeconómicos y fiscales de las secuelas de la crisis de 2001-02, un cambiante equilibrio político entre el gobierno federal y las provincias.⁷

Los ingresos propios provinciales aumentaron el equivalente al 0,8% del PIB durante el mismo período (1997-2011), mientras que los gastos se incrementaron en un 4,7% del PIB. Por lo tanto, el desequilibrio vertical creció en promedio, pero con variaciones significativas entre provincias (gráfico 2.1). En particular, algunas provincias productoras de petróleo que recaudan regalías redujeron su desequilibrio vertical, como resultado del aumento en los precios del petróleo crudo y gas natural, mientras que las cinco provincias más ricas aumentaron su dependencia de las transferencias federales. El mayor desequilibrio vertical fue solventado a través de más transferencias automáticas desde el gobierno federal, gracias a diferentes acuerdos de coparticipación de impuestos, y especialmente con el incremento de transferencias discrecionales, las cuales casi se cuadruplicaron como porcentaje del PIB (cuadro 2.1).

ingresos provenientes del impuesto a la exportación de la soja se distribuyó entre las provincias. El gobierno federal también recibe una mayor fracción de la tasa sobre las transacciones financieras que de otros impuestos.

⁷ El gobierno federal ganó fuerza política a través del uso extensivo de los poderes de emergencia otorgados como secuela de la crisis. Estos poderes no fueron abandonados a pesar del alto crecimiento económico de los últimos años.

La composición de los impuestos provinciales cambió tanto por el aumento sustancial de los ingresos del impuesto sobre las ventas como por la disminución de los impuestos a la propiedad. El hecho de que los impuestos sobre las ventas provinciales crecieran mucho más rápido que el impuesto al valor agregado (IVA) federal, mientras que los impuestos provinciales a la propiedad aumentaron más lentamente que el impuesto federal sobre los activos personales, sugiere que el cambio en la composición de los impuestos provinciales fue más el resultado de decisiones de política que de la evolución en la base impositiva, que es muy similar en ambos niveles de gobierno. Este cambio fue facilitado por el hecho de que la crisis macroeconómica de 2001-02 puso fin a varios acuerdos fiscales que habían sido firmados entre el gobierno federal y las provincias durante la década de 1990. En particular, las provincias recuperaron la libertad para fijar las tasas y las bases del impuesto sobre las ventas, y abandonaron el camino de reducción gradual de las tasas de impuestos para la producción primaria y manufactura, que se habían acordado a comienzos de los años noventa para reducir el efecto de cascada del impuesto.

Principales características de los ingresos subnacionales propios

El cuadro 2.2 muestra la composición de los ingresos provinciales en 2009, la que se expresa como una fracción del PIB provincial estimado. La información también se agrupa de acuerdo con el nivel de desarrollo y con la densidad de población de cada provincia. Como se puede apreciar, el grado de dependencia de una provincia de las transferencias federales se correlaciona negativamente con el nivel de desarrollo y la densidad poblacional. Esto se debe a que la fórmula de distribución horizontal para las transferencias federales automáticas favorece a las provincias pobres y escasamente pobladas. Por ejemplo, las transferencias federales automáticas promediaron solo el 3,8% del PIB de las provincias avanzadas y pobladas, pero se elevaron al 26,5% del PIB de las provincias más pobres y con baja densidad (columna 12). En un extremo se encuentra la Ciudad de Buenos Aires, con ingresos totales equivalentes al 5,9% de su PIB, y en el otro Formosa, con el 59,3% de su PIB.

La variación es mucho menor en el caso de la recaudación de los ingresos tributarios propios para los promedios de los cuatro grupos: del 3,8% del PIB al 4,9%. Esto se observa especialmente en el impuesto provincial más importante, el impuesto sobre los ingresos brutos, con un 2,9% del PIB en el grupo de provincias pobres y escasamente pobladas y un 3,7% del PIB en las provincias más ricas y densamente pobladas; y en el impuesto de timbres, con unos ingresos de alrededor del 0,4% del PIB en los cuatro grupos. La recaudación de impuestos a la propiedad, expresada como una fracción del PIB provincial,

Cuadro 2.2 ■ Ingresos provinciales como porcentaje del PIB provincial, 2009

	1	2	3	4	5	6=1+2+3+4+5	7	8	9 = 7+8	10	11=6+9+10	12	13	14 = 12+13	15=11+14
	Impuesto en cascada	Impuesto a la propiedad raíz	Impuesto a los vehículos	Impuesto de timbres	Otros impuestos	Total ingresos tributarios propios	Regalías	Otros ingresos no tributarios	Total ingresos no tributarios	Ingresos de capital y otros	Total ingresos provinciales propios	Transferencias automáticas	Transferencias discrecionales	Total transferencias	Total ingresos provinciales
Ciudad de Buenos Aires	3,55	0,56	0,43	0,31	0,06	4,91	0,00	0,24	0,24	0,06	5,21	0,57	0,12	0,69	5,9
Buenos Aires	3,91	0,36	0,35	0,34	0,36	5,32	0,00	0,21	0,21	0,10	5,63	3,80	1,66	5,46	11,09
Catamarca	1,75	0,10	0,16	0,19	0,00	2,20	0,68	2,32	3,00	0,43	5,63	18,96	1,51	20,47	26,10
Córdoba	3,72	0,43	0,21	0,24	0,00	4,60	0,00	0,71	0,71	0,27	5,58	7,80	2,00	9,80	15,38
Corrientes	1,59	0,11	0,00	0,25	0,00	1,95	0,10	0,11	0,21	0,32	2,48	14,31	1,49	15,80	18,28
Chaco	3,08	0,03	0,00	0,41	0,69	4,21	0,00	0,42	0,42	0,40	5,03	29,56	11,98	41,54	46,57
Chubut	2,74	0,00	0,00	0,35	0,09	3,18	6,49	1,72	8,21	0,70	12,09	6,01	1,81	7,82	19,91
Entre Ríos	2,55	0,64	0,42	0,38	0,48	4,47	0,88	0,25	1,13	0,46	6,06	15,32	4,49	19,81	25,87
Formosa	2,47	0,04	0,00	0,33	0,15	2,99	0,27	0,70	0,97	0,30	4,26	45,75	9,29	55,04	59,30
Jujuy	2,40	0,12	0,00	0,30	0,21	3,03	0,02	0,34	0,36	0,32	3,71	22,39	11,44	33,83	37,54
La Pampa	3,77	0,99	0,56	1,03	0,09	6,44	1,13	0,64	1,77	2,37	10,58	19,67	3,99	23,66	34,24
La Rioja	2,10	0,07	0,27	0,07	0,00	2,51	0,00	0,19	0,19	1,75	4,45	29,42	15,9	45,32	49,77
Mendoza	3,08	0,37	0,43	0,48	0,03	4,39	2,05	0,86	2,91	0,50	7,80	8,57	1,95	10,52	18,32
Misiones	2,80	0,14	0,04	0,26	0,02	3,26	0,46	0,25	0,71	0,40	4,37	11,98	4,14	16,12	20,49
Neuquén	3,24	0,21	0,00	0,39	0,00	3,84	7,37	5,05	12,42	1,43	17,69	5,30	1,24	6,54	24,23
Río Negro	3,22	0,24	0,46	0,36	0,01	4,29	2,28	0,90	3,18	0,33	7,80	12,20	2,55	14,75	22,55

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 2.2 ■ Ingresos provinciales como porcentaje del PIB provincial, 2009 (continúa)

	1	2	3	4	5	6=1+2+3+4+5	7	8	9 = 7+8	10	11=6+9+10	12	13	14 = 12+13	15=11+14
	Impuesto en cascada	Impuesto a la propiedad raíz	Impuesto a los vehículos	Impuesto de timbres	Otros impuestos	Total ingresos tributarios propios	Regalías	Otros ingresos no tributarios	Total ingresos no tributarios	Ingresos de capital y otros	Total ingresos provinciales propios	Transferencias automáticas	Transferencias discrecionales	Total transferencias federales	Total ingresos provinciales
Salta	4,65	0,05	0,00	0,63	0,33	5,66	2,93	0,60	3,53	0,59	9,78	21,59	4,86	26,45	36,23
San Juan	2,80	0,31	0,40	0,31	0,64	4,46	0,60	0,63	1,23	1,19	6,88	24,46	4,89	29,35	36,23
San Luis	3,94	0,27	0,20	0,41	0,03	4,85	0,00	0,35	0,35	0,64	5,84	18,32	1,80	20,12	25,96
Santa Cruz	3,97	0,01	0,00	0,57	0,00	4,55	8,78	1,71	10,49	7,54	22,58	10,75	11,29	22,04	44,62
Santa Fe	2,92	0,32	0,00	0,48	0,02	3,74	0,00	0,12	0,12	0,30	4,16	7,35	1,29	8,64	12,80
Santiago del Estero	2,38	0,20	0,10	0,37	0,53	3,58	0,02	0,32	0,34	0,59	4,51	30,4	9,17	39,57	44,08
Tierra del Fuego	3,39	0,00	0,00	0,15	0,84	4,38	3,15	1,70	4,85	0,72	9,95	11,94	3,17	15,11	25,06
Tucumán	7,05	0,89	0,39	0,92	0,20	9,45	0,00	0,97	0,97	0,68	11,10	25,85	7,71	33,56	44,66
Alto desarrollo y alta densidad de población	3,65	0,42	0,33	0,34	0,19	4,93	0,09	0,29	0,38	0,14	5,45	3,80	1,21	5,01	10,46
Alto desarrollo y baja densidad de población	3,33	0,19	0,13	0,43	0,10	4,18	5,06	2,25	7,31	1,76	13,25	10,00	3,17	13,17	26,42

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 2.2 ■ Ingresos provinciales como porcentaje del PIB provincial, 2009 (continúa)

	1	2	3	4	5	6=1+2+3+4+5	7	8	9 = 7+8	10	11=6+9+10	12	13	14 = 12+13	15=11+14
	Impuesto en cascada	Impuesto a la propiedad raíz	Impuesto a los vehículos	Impuesto de timbres	Otros impuestos	Total ingresos tributarios propios	Regalías	Otros ingresos no tributarios	Total ingresos no tributarios	Ingresos de capital y otros	Total ingresos provinciales propios	Transferencias automáticas	Transferencias discrecionales	Total transferencias	Total ingresos provinciales
Bajo desarrollo y alta densidad de población	3,08	0,34	0,16	0,40	0,25	4,23	0,33	0,35	0,68	0,43	5,34	18,29	5,85	24,14	29,48
Bajo desarrollo y baja densidad de población	2,88	0,14	0,15	0,36	0,31	3,84	0,99	0,85	1,84	0,75	6,43	26,52	6,52	33,04	39,47
Promedio ponderado	3,45	0,38	0,29	0,35	0,19	4,74	0,59	0,49	1,08	0,34	6,16	6,77	2,06	8,83	14,99
Promedio simple	3,22	0,27	0,18	0,40	0,20	4,27	1,55	0,89	2,44	0,93	7,63	16,76	4,99	21,75	29,38
Coefficiente de variación	0,345	1,004	1,068	0,547	1,29	0,361	1,63	1,202	1,384	1,615	0,612	0,633	0,866	0,642	0,469
Mínimo	1,74	0,00	0,00	0,07	0,00	1,90	0,00	0,11	0,12	0,06	2,43	0,57	0,12	0,69	5,89
Máximo	7,04	0,99	0,56	1,03	0,84	9,43	8,78	5,05	12,42	7,54	22,58	45,75	15,90	55,04	59,31

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Alto desarrollo y alta densidad poblacional: Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe. Alto desarrollo y baja densidad poblacional: Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Bajo desarrollo y alta densidad poblacional: Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, Misiones y Tucumán. Bajo desarrollo y baja densidad poblacional: Catamarca, Formosa, La Rioja, Salta, San Juan y Santiago del Estero.

es más alta para las provincias con una elevada densidad de población, lo que sugiere que las propiedades urbanas representan la mayor parte de los ingresos de este impuesto.

*Impuesto sobre los ingresos brutos*⁸

Históricamente, las provincias argentinas han usado un impuesto sobre las ventas brutas (*impuesto a las actividades lucrativas*). Cuando el IVA se introdujo a nivel federal en 1975, las provincias acordaron eliminar dicho gravamen con el fin de recibir una parte de la recaudación del IVA. Sin embargo, el impuesto fue reintroducido al poco tiempo con el nombre de *impuesto sobre los ingresos brutos*, en respuesta a los altos déficits prevalecientes en ese momento. Cabe destacar que a principios de la década de 1980 hubo un intento fallido por reducir el efecto cascada del impuesto y en la década de 1990 el gobierno federal proporcionó algunos incentivos a las provincias para reducir la cascada bajo el paraguas de dos acuerdos fiscales (1992 y 1993). La idea era eximir las del pago de impuestos sobre las actividades primarias, la manufactura, la construcción y los servicios financieros; si bien alrededor del 60% cumplió con las exenciones a los tres primeros impuestos, solo unas pocas ampliaron la medida a los servicios financieros. Durante la primera década de este siglo los pactos fiscales fueron abandonados y la mayoría de las provincias comenzaron a gravar nuevamente dichas actividades.

Algunas provincias reducen las tasas del impuesto sobre los ingresos brutos para las empresas pequeñas y otorgan otras exenciones, ya sea por razones de desarrollo (por ejemplo, la fabricación ubicada en zonas industriales) o con fines de distribución (por ejemplo, tasas más bajas en algunos alimentos, transporte y medicinas). La pérdida fiscal para estos regímenes especiales es sustancial (en el caso de la provincia de Buenos Aires representó alrededor del 23% de la recaudación en 2010).

Pese a la gran variación existente entre provincias, la tasa legal ponderada de impuestos⁹ para la totalidad de ellas se estima en cerca del 1,7% en 2010, en comparación con el 1,6% en 2002. El cuadro 2.3 proporciona información sobre la dispersión de dichas tasas a través de las provincias y del tipo de actividad económica.

⁸ Esta sección es un resumen de Artana et al. (2011).

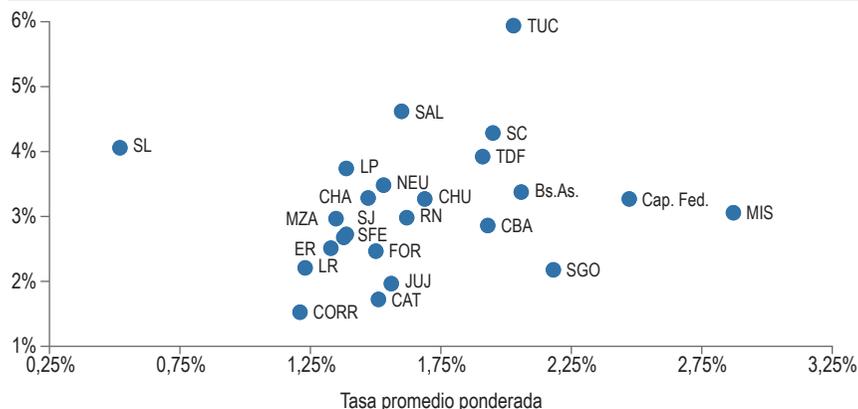
⁹ La tasa promedio para cada provincia es estimada mediante la participación de cada sector económico en el PIB provincial y teniendo en cuenta las exenciones generales (pero no las exenciones concedidas a empresas específicas, como las ubicadas en parques industriales).

Cuadro 2.3 ■ Distribución de la tasa del impuesto provincial sobre los ingresos brutos por actividad económica y por provincia, 2006

	Sector primario		Industria y construcción de la misma provincia		Servicios de utilidad pública		Comercio, restaurantes y hoteles		Intermediación financiera	
	Impuesto provincial sobre ingresos brutos municipales	Impuesto provincial sobre ingresos brutos provinciales	Impuesto provincial sobre ingresos brutos municipales	Impuesto provincial sobre ingresos brutos provinciales	Impuesto provincial sobre ingresos brutos municipales	Impuesto provincial sobre ingresos brutos provinciales	Impuesto provincial sobre ingresos brutos municipales	Impuesto provincial sobre ingresos brutos provinciales	Impuesto provincial sobre ingresos brutos municipales	Impuesto provincial sobre ingresos brutos provinciales
Tasa promedio en 24 provincias	0,49%	0,47%	0,78%	0,39%	2,38%	2,67%	0,90%	2,69%	0,85%	
Tasa mínima	0,00%	0,00%	0,00%	0,10%	0,60%	1,60%	0,25%	0,00%	0,05%	
Tasa máxima	2,00%	3,40%	2,30%	1,40%	3,40%	4,40%	2,10%	4,40%	3,00%	
Coefficiente de variación	1,27	1,54	0,97	0,77	0,31	0,22	0,48	0,39	0,85	

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF, 2010) y el Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL, 2006).

Gráfico 2.2 ■ Tasas legales promedio y recaudación del impuesto sobre los ingresos brutos por provincia, 2008



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de IARAF y MECON y estimaciones del PIB provincial.

Notas: Ciudad de Buenos Aires (Cap.Fed.), Buenos Aires (Bs.As.), Catamarca (CAT), Córdoba (CBA), Corrientes (CORR), Chaco (CHA), Chubut (CHU), Entre Ríos (ER), Formosa (FOR), Jujuy (JUJ), La Pampa (LP), La Rioja (LR), Mendoza (MZA), Misiones (MIS), Neuquén (NEU), Río Negro (RN), Salta (SAL), San Juan (SJ), San Luis (SL), Santa Cruz (SC), Santa Fe (SFE), Santiago del Estero (SGO), Tierra del Fuego (TDF), Tucumán (TUC).

El gráfico 2.2 muestra que también hay diferencias importantes en la recaudación para tipos legales relativamente similares. Esto puede reflejar exenciones que no fueron consideradas en el cálculo de las tasas o diferencias en la fiscalización del impuesto.

Las distorsiones generadas por el impuesto han aumentado en la década de 2000:

- El efecto en cascada de los impuestos ha empeorado, como resultado del aumento de la presión fiscal sobre el sector primario, la industria manufacturera, la construcción y los servicios financieros que proveen insumos para otras actividades económicas.
- Veintiuna de las 24 provincias recaudan el impuesto a una tasa mayor en las ventas de los fabricantes localizados en otras provincias. Las diferencias en las tasas son sustanciales.¹⁰ Esto aumenta el costo para una empresa que compra insumos en otras provincias y, por lo tanto, representa un obstáculo para el comercio interprovincial.

¹⁰ IARAF (2010) estima que la tasa promedio ponderada de impuestos de las 24 provincias para las empresas localizadas en otras provincias es más del doble de la tasa que se aplica a empresas situadas en la propia provincia.

- Las retenciones se han vuelto más generalizadas. De hecho, en las 24 provincias hay más de 60 regímenes de retención diferentes¹¹ y varios son particularmente importantes en las provincias más desarrolladas. Por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires representaron el 54% de los ingresos fiscales por concepto del impuesto sobre los ingresos brutos, mientras que en la provincia de Buenos Aires ascendieron a un 83%. Existe una probabilidad no despreciable de que las provincias se resistan a reembolsar el exceso de retenciones crónicas. Además, como la distribución regional de compras es probable que sea diferente a la de ventas, muchas empresas pueden tener un crédito con algunas provincias aunque en el agregado podrían presentar una posición de equilibrio. Solo unas pocas provincias permiten la transferencia del exceso de retenciones a otros contribuyentes.

La fracción del impuesto sobre los ingresos brutos aplicada a los productores de bienes transables puede ser considerada como un impuesto a la producción, puesto que Argentina es un tomador de precios en los mercados mundiales; por lo tanto, es probable que la carga de este impuesto recaiga sobre los ingresos laborales y del capital. El impuesto sobre la parte de los bienes y servicios vendidos en el mercado nacional es un impuesto sobre el consumo a tasas variables que dependen de la extensión de la cascada y del valor agregado en las diferentes etapas de producción. Sobre la base de la información acerca de la recaudación por sector en las principales provincias puede estimarse que las transacciones comerciales minoristas sin efecto de cascada representan alrededor del 30% de los ingresos totales y las actividades primarias e industriales alrededor del 20%. El 50% restante se obtiene de los servicios (financieros, transporte) o de la construcción que combina ventas finales e intermedias. Por lo tanto, el efecto global de cascada del impuesto sobre los ingresos brutos es considerable, ya que la mayoría de sus ingresos se obtienen de actividades que son insumos para otras actividades.

Impuesto por inspección de seguridad e higiene municipal

La mayoría de los municipios aplica un impuesto sobre las ventas brutas, llamado impuesto por inspección de seguridad e higiene, que imita el impuesto

¹¹ Las compañías de tarjetas de crédito tienen que retener el 3% de los pagos realizados a los comerciantes. Los proveedores están obligados a retener un porcentaje de la venta neta de impuestos si el comprador está registrado como contribuyente en la provincia. La mayoría de las provincias tienen un acuerdo con la Aduana Federal para retener el 1,5% de las importaciones. Por último, las instituciones financieras están obligadas por las provincias a retener un porcentaje de los depósitos bancarios realizados por las empresas, si presumen que el depósito estaba relacionado con las ventas.

provincial sobre los ingresos brutos, pero a tasas más bajas. Sin embargo, la variación en las tasas para la misma actividad económica suele ser mayor entre los municipios que entre las provincias.¹² Cada municipio decide la base que se utilizará para el impuesto. Cuando los municipios optan por utilizar otra base —como el número de empleados o el tamaño del establecimiento— el impuesto, expresado como un porcentaje de las ventas, es por lo general inferior. El tipo medio ponderado del impuesto para los municipios que gravan las ventas brutas se ha incrementado del 0,58% de las ventas en 2003 al 0,67% en 2010.

Cuando se aplica a las ventas, el efecto de este impuesto es similar al del impuesto provincial sobre los ingresos brutos, aunque a tasas más bajas. Cuando las provincias optan por gravar el empleo, el efecto es similar al de un impuesto sobre el trabajo —el que probablemente reduce el empleo formal y la renta del trabajo en una economía abierta—, mientras que cuando usan el tamaño del establecimiento, la tasa es similar a la de un impuesto sobre bienes inmuebles.

Impuestos a la propiedad urbana y rural

En Argentina, las propiedades residenciales y comerciales están sujetas a impuestos federales y provinciales (cuadro 2.4). Durante las décadas de 1980 y 1990 algunas provincias trasladaron la recaudación de los impuestos a la propiedad urbana y a los vehículos a sus gobiernos locales. Todas las provincias calculan el primer impuesto sobre el valor de tasación de las propiedades, que en principio debería reflejar las principales características de estas y sus valores de mercado. Sin embargo, el avalúo de las propiedades antiguas no se actualiza con regularidad, con la excepción de sus características más visibles.¹³ La estructura “típica” del impuesto incluye tasas progresivas para las propiedades urbanas, tasas más altas para la tierra urbana sin uso y tasas de impuestos sobre las tierras rurales que son proporcionales en algunas provincias y progresivas en otras. Hay exenciones subjetivas y también variaciones de acuerdo a la ubicación de la propiedad. La tasa del impuesto inmobiliario en las provincias más desarrolladas es de aproximadamente el 0,5% de los valores de mercado.

Al igual que en otros países de América Latina, el rendimiento de este impuesto se ve afectado negativamente por la significativa informalidad en el

¹² Sin embargo, hay más uniformidad en todos los sectores. Por ejemplo, la tasa promedio de impuesto al comercio es el doble de la tasa de las actividades primarias, mientras que en el impuesto sobre los ingresos brutos es 5,4 veces mayor.

¹³ Una ley federal (26209/07) fue promulgada en 2007 para crear un Consejo Federal del Catastro integrado por todos los catastros provinciales (es decir, un catastro único para todo el país), pero no se ha aplicado hasta ahora.

Cuadro 2.4 ■ Tributación sobre activos inmobiliarios y sus ingresos en Argentina

	Impuestos sobre activos ^a		Impuestos sobre flujo de ingresos		Impuestos sobre ganancias de capital		Impuestos sobre transacciones	
	Financiado con deuda	Financiado con capital	Financiado con deuda	Financiado con capital	Financiado con deuda	Financiado con capital	Financiado con deuda	Financiado con capital
Casa propia	Tp + Tpf	Tp + Tpf	Subsidio con límite	Sin impuesto	Exento	Exento	Ts	Ts
Casa para alquiler	Tp + Tpf	Tp + Tpf	Subsidio sin límite debido a inflación	> Ty debido a depreciación a costo histórico	Exento	Exento	Ts	Ts
Propiedad industrial	Tp + Taf	Tp + Taf	Subsidio sin límite debido a inflación	> Ty debido a depreciación a costo histórico	Ty sobre cambio en valores nominales	Ty sobre cambio en valores nominales	Ts	Ts
Tierra agrícola	Tp + Taf	Tp + Taf	Subsidio sin límite debido a inflación	> Ty debido a depreciación a costo histórico	Ty sobre cambio en valores nominales	Ty sobre cambio en valores nominales	Ts	Ts

Fuente: Elaboración propia.

Tp = impuesto provincial sobre la tierra y los edificios urbanos.

Ts = impuesto provincial de sellos.

Ty = impuesto sobre la renta federal.

Tpf = impuesto federal sobre los bienes personales.

Taf = impuesto federal sobre los activos empresariales.

^a El impuesto a los activos empresariales es acreditable contra el impuesto sobre la renta de las empresas.

Cuadro 2.5 Estructura del impuesto a los vehículos motorizados en provincias seleccionadas (como porcentaje de los valores de mercado)

	Impuestos a los automóviles particulares			Impuestos a vehículos comerciales		
	Tasa mínima	Tasa máxima	Exención para automóviles antiguos	Taxis y camionetas	Camiones	Buses
Ciudad de Buenos Aires^a	3,52	3,52	Sí, más de 12 años	2,53	1,38	1,27
Provincia de Buenos Aires	3,00	3,90	Transferido a municipalidades	3,00	1,50	1,50
Córdoba	1,20	1,50	Sí, antes de 1998	1,20	1,07	1,07
Mendoza	2,30	2,90	Valor mínimo de US\$12	n.d.	n.d.	n.d.
San Luis	2,50	2,50	Valor mínimo según peso	2,50	1,25	1,25
Santa Fe	2,00	2,00	Valor mínimo de US\$3	0,50	1,50	0,50
Tucumán	2,00	2,00	n.d.	2,00	1,00	n.d.
La Pampa	2,00	3,00	Sí, antes de 1990	2,30	1,25	2,10
Catamarca	2,00	2,00	Valor mínimo de US\$10	2,00	1,50	1,50
Jujuy	1,00	1,00	Valor mínimo de US\$7	1,00	1,00	1,00
Neuquén – San Martín de los Andes	3,50	3,50	Sí, más de 20 años	2,30	1,60	1,60
Entre Ríos	1,80	2,30	Valor mínimo de US\$7	2,00	1,50	0,50
Misiones	2,00	2,00	Mayor de 16 años paga un valor mínimo de US\$6	0,00	0,80	0,80

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los códigos fiscales provinciales.

n.d. = no se dispone de datos.

^a La Ciudad de Buenos Aires incluye un recargo del 10% para la expansión de la red de metro. Los valores de mercado se estiman por el Registro Nacional sobre la base de la información proporcionada por las compañías de seguros y los fabricantes de automóviles.

mercado de la vivienda y por las deficiencias en fiscalización, lo que se ilustra con el rezago en la recaudación respecto de las tasaciones emitidas.¹⁴

Impuesto a los vehículos motorizados (impuesto automotor)

Las provincias gravan la propiedad de vehículos con diferentes tasas, que pueden llegar al 4% del precio de compra en aquellas más ricas (cuadro 2.5), a lo

¹⁴ Véase De Cesare y Lazo Marín (2008) para una revisión de los impuestos a la propiedad en América Latina.

que se suma un 1% de tasa de registro.¹⁵ Mientras algunas provincias cobran un impuesto proporcional sobre el valor del vehículo, otras tienen una estructura de tasa progresiva, en la que usualmente se establecen impuestos inferiores para los vehículos comerciales. Asimismo, muchas provincias eximen a los automóviles antiguos por razones de equidad, aunque esto contradiga la eficiencia de combustible y los objetivos ambientales.

La tributación sobre los vehículos en Argentina tiene varios problemas, ya que establecer un gravamen de acuerdo al valor del automóvil es difícil de justificar desde el punto de vista ambiental. Si bien es improbable que el precio esté correlacionado con las emisiones de CO₂ o el consumo de combustible, y mientras el tamaño del motor probablemente conduzca a un precio más alto, hay muchos otros atributos que serán gravados en la medida en que el valor del automóvil se utiliza como base imponible. De hecho, dado que un mayor precio suele asociarse a mejoras en la calidad del vehículo (por ejemplo, la seguridad), el impuesto argentino es en última instancia un impuesto sobre la calidad. Además, el menor pago de impuestos de los vehículos comerciales es difícil de justificar por motivos relacionados con el medio ambiente o de patrimonio, aunque una razón puede ser el evitar mayores costos de eficiencia, ya que los vehículos comerciales son un insumo de producción.

Impuesto de timbres en contratos

Se trata de un impuesto en cascada que se aplica a algunos contratos y que difiere de una provincia a otra. La Ciudad de Buenos Aires ha reintroducido este gravamen, que se había abolido durante la década de 1990, mientras que en muchas provincias la mayor parte de los ingresos se obtiene de las transacciones de bienes raíces y de los contratos financieros y de seguros. En 2009, las 24 provincias recaudaron aproximadamente el 0,36% del PIB nacional por impuesto de timbres, pero en algunas las recaudaciones, expresadas como porcentaje del PIB local, fueron mucho más altas. Por ejemplo, los ingresos totalizaron el 1% del PIB en La Pampa, el 0,9% en Tucumán y alrededor del 0,6% en Salta y Santa Cruz.

¹⁵ Argentina tiene un registro centralizado federal del automóvil que sirve a todas las provincias. Para el registro de un nuevo vehículo, el propietario paga los honorarios del 1% del valor del mismo en el mercado más cargos para obtener el título de propiedad. El valor de los automóviles se pone al día con regularidad y es similar al precio de mercado. Cuando se vende un automóvil viejo, el registro cobra otro 1% del valor del mismo para la transferencia de propiedad.

Otros ingresos

Algunas provincias cobran impuestos al trabajo o a las ventas de empresas de servicios básicos y las 12 que no transfirieron su sistema de reparto de pensiones al gobierno federal recaudan contribuciones sobre el trabajo de los empleados públicos. Todas las provincias y municipios recaudan tarifas a los usuarios, aunque no está claro si se establecen sobre una base de recuperación de costos. Estos cobros están relacionados con servicios tales como el uso de los cementerios públicos, tasas judiciales, tasas de tráfico, licencias de conducir e infracciones de tránsito, entre otros.

Las provincias ricas en recursos naturales recaudan regalías de la minería, la electricidad y la producción de petróleo crudo y gas natural. La mayor parte de los ingresos por este concepto proviene de la producción de petróleo crudo y gas natural. La tasa a estas últimas solía ser del 12% del valor de la producción, pero recientemente algunas provincias acordaron diferentes tasas en negociaciones bilaterales con empresas privadas para extender las concesiones. En la minería, la regalía suele ascender a un 3%.

El cobro de regalías debería tener costos mínimos de administración, ya que es relativamente fácil controlar la producción de gas y petróleo, a la vez que las provincias pueden controlar los incentivos para subestimar los precios en la fuente al revisar los precios de mercado. Sin embargo, ha habido algunos problemas con la estimación del descuento de precios que sufre el petróleo de menor calidad en el mercado. Más recientemente, las provincias se han apoyado en empresas privadas para auditar el precio y la cantidad declarada por las compañías petroleras y de gas natural.

La mayoría de las provincias comparten los ingresos obtenidos de las regalías con sus gobiernos locales con objetivos de redistribución regional, asignando una fracción de la recaudación incluso a los municipios que no tienen producción. Las provincias y los municipios en los que se extrae petróleo y gas también gravan a las compañías petroleras con un impuesto sobre los ingresos brutos, cuya base suele ser la misma que se utiliza para el cálculo de las regalías.

Factores determinantes del nivel y composición de los ingresos provinciales

Esta sección se centra en tres preguntas fundamentales para proveer antecedentes para las opciones de reforma:

- ¿Cuán elásticos son los distintos tipos de ingresos provinciales al ingreso (PIB)?

- ¿Cuán bien explotan las provincias su potencial tributario?
- ¿Cómo afectan los diferentes tipos de transferencias federales al nivel y composición de los ingresos propios de las provincias?

Las respuestas a estas preguntas proveerán antecedentes útiles para el análisis de las opciones de reforma en las siguientes secciones.

Elasticidad de los ingresos provinciales

Estudios anteriores¹⁶ han argumentado que los ingresos tributarios propios provinciales, y en especial el impuesto sobre los ingresos brutos, son altamente sensibles al ciclo económico, mucho más que las transferencias federales. Es importante comprobar la validez de este argumento, ya que este sugiere que:

- El problema de los ingresos procíclicos puede haberse agravado en los últimos años por el aumento de la dependencia de las provincias de este impuesto.
- Una reforma de los ingresos de fuentes propias o propuestas para reducir el desequilibrio vertical, tendría que incluir la asignación a las provincias de bases imponibles menos sensibles al ciclo económico.

Para analizar esta pregunta, siguiendo un enfoque similar al de Sturzenegger y Werner (2006), las elasticidades ingreso de los ingresos provinciales se calculan utilizando la siguiente ecuación:

$$\log(y_{it}) = \beta_0 + \beta_1 \log(GDP_{it}) + u_i + \varepsilon_{it} \quad i = 1 \dots N, t = 1 \dots T$$

Donde y corresponde a diferentes tipos de ingresos provinciales, GDP es el PIB provincial (ambos en términos reales) y u es un efecto fijo provincial. El efecto fijo captura las diferencias promedio entre provincias. Los parámetros β_i miden la elasticidad al ingreso de los diferentes tipos de recaudación.¹⁷

El cuadro 2.6 presenta los resultados para el período 1993–2009. La primera regresión en la columna (1) utiliza los ingresos provinciales totales como la variable dependiente e incluye los impuestos subnacionales, las transferencias

¹⁶ Véase Sturzenegger y Werneck (2006). Sus estimaciones se basan en un panel provincial para el período 1992–2002.

¹⁷ En sentido estricto, los parámetros no miden la elasticidad sino el dinamismo de los ingresos, ya que no corrigen los cambios en las tasas de impuestos y en la definición de las bases imponibles, que son muy difíciles de cuantificar en la práctica de las 24 provincias argentinas.

Cuadro 2.6 ■ Elasticidades al ingreso de los impuestos provinciales (estimación de efectos fijos)

	(1)	(2)		(3)	(4)		(5)	(6)	(7)	(8)		(9)
		Ingresos provinciales totales	Ingresos tributarios propios provinciales + transferencias		Ingresos tributarios propios provinciales	Ingresos brutos				Timbres	Impuesto a la propiedad	
Log(PIB)	1,387*** -34,89	1,334*** -31,16	1,373*** -27,86	1,738*** -31,05	0,805*** -6,47	0,199*** -2,76	1,373*** -27,86	3,057*** -16,46	1,205*** -27,34			
Constante	-4,922*** (-14,64)	-4,553*** (-12,57)	-5,207*** (-12,49)	-10,09*** (-21,32)	-4,053*** (-3,87)	1,414** (-2,27)	-5,207*** (-12,49)	-21,82*** (-13,89)	-3,930*** (-10,54)			
Observaciones	408	408	408	408	379	306	408	408	408			
R2	0,761	0,717	0,67	0,716	0,106	0,026	0,67	0,414	0,661			
F	1.217,2	970,8	776,1	964,4	41,91	7,633	776,1	270,9	747,5			

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Estadígrafo t entre paréntesis; * p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,01.

de los ingresos del gobierno federal y los ingresos no tributarios como variables explicativas. La segunda regresión (columna 2), en la que las regalías se deducen de los ingresos no tributarios, sugiere que el comportamiento procíclico de los ingresos no está relacionado con este componente. La columna (3) tiene en cuenta solo los ingresos tributarios subnacionales, y la columna (7), únicamente las transferencias del gobierno federal, lo que demuestra que ambas variables dependientes tienen elasticidades similares. Las columnas (4) a (6) desagregan los ingresos propios de impuestos de las provincias entre el impuesto sobre los ingresos brutos (4), el impuesto de timbre (5) y el impuesto sobre bienes inmuebles (6), lo que muestra que la prociclicidad proviene del impuesto sobre los ingresos brutos. Las columnas (8) y (9) desagregan las transferencias entre las que tienen carácter discrecional (8) y automático (9), mostrando que las primeras tienen la elasticidad más alta entre todas las fuentes de ingresos.

Las elasticidades podrían haber cambiado en la década de 2000, en comparación con la de 1990. Los diagramas de dispersión simples muestran claras diferencias solo para el impuesto a la propiedad y las transferencias discrecionales. Con el fin de probar si las diferencias son estadísticamente significativas se estima el mismo modelo de efectos fijos, pero incluyendo la pendiente y *dummies* constantes para distinguir la década de 1990 de la de 2000 (la *dummy* toma valor 1 para el período de la política de convertibilidad de 1993 a 2001). El coeficiente para la *dummy* de pendiente de la muestra puede ser interpretado como el aumento (o disminución si es negativo) en el valor de la elasticidad para la década de 2000 respecto de la de 1990.

Los resultados (cuadro 2.7) son consistentes con los diagramas de dispersión: la elasticidad del total de la recaudación provincial —incluyendo o excluyendo regalías— no ha cambiado significativamente. La elasticidad al ingreso de las transferencias federales se ha incrementado y la de los impuestos provinciales ha disminuido, lo que revierte el resultado encontrado por Sturzenegger y Werneck. En la década de 2000 las transferencias se vuelven más elásticas que la recaudación tributaria. La disminución de la elasticidad de esta última se explica por los impuestos a la propiedad y de sellos, ya que el impuesto sobre los ingresos brutos no presenta un cambio relevante en la elasticidad. En el caso las transferencias federales, el aumento es significativo tanto para las automáticas y como para las discrecionales, pero claramente mayor para las últimas.

Por último, si se incluye en el análisis un modelo para 2002, que coincide con la ruptura estructural (salida de la convertibilidad y la gran crisis económica), todas las elasticidades estimadas son más bajas y el modelo es significativo en todas las regresiones, lo que indica que los ingresos se redujeron más de lo habitual en ese año. Por ejemplo, la elasticidad para las transferencias totales

Cuadro 2.7 ■ Elasticidades al ingreso de los impuestos provinciales, comparación entre décadas de 1990 y de 2000 (estimación de efectos fijos)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	Ingresos provinciales totales	Ingresos tributarios propios provinciales + transferencias	Total	Ingresos brutos	Tributos	Impuesto a la propiedad	Total	Discrecionales	Automáticas
Periodo completo	1,387	1,334	1,405	1,738	0,805	0,199	1,373	3,057	1,205
Década de 2000	1,274	1,312	1,297	1,530	1,251	0,390	1,382	2,530	1,280
Década de 1990	1,263	1,291	1,338	1,532	1,361	0,454	1,292	2,069	1,227
Significancia de la diferencia			**		**	***	***	***	***

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Las diferentes elasticidades para los distintos períodos se obtienen mediante *dummies* de pendiente. La *dummy* constante de cada regresión captura el cambio promedio en la carga tributaria en la década de 1990, comparada con la de 2000. Los cambios principales son en las transferencias discrecionales y la recaudación del impuesto a la propiedad.

Significancia = * p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,01.

se reduce de 1.382 a 1.151 y para el impuesto sobre los ingresos brutos de 1.530 a 1.249.¹⁸

En resumen, la evidencia empírica sugiere que el impuesto sobre los ingresos brutos es procíclico, pero la elasticidad, ya sea usando todo el período o el período 1992–2002 empleado por Sturzenegger y Werneck (2006), está sesgada al alza debido al quiebre estructural. Si se controla por este último, la elasticidad estimada tiende a reducirse. Igualmente importante es el hecho de que los ingresos tributarios subnacionales no son más procíclicos que las transferencias del gobierno federal (lo eran en la década de 1990, aunque las diferencias no fueron estadísticamente significativas y la situación se revirtió en la década de 2000).

¿Qué tan bien explotan las provincias sus bases tributarias?

Mediante técnicas alternativas se puede analizar cuán bien las provincias explotan sus bases tributarias. Una opción sería el uso de análisis de frontera estocástica (AFE), una técnica utilizada tradicionalmente para funciones de producción y más recientemente adaptada a la medición del esfuerzo recaudatorio.¹⁹ En este análisis, cada provincia sería comparada con la “frontera de eficiencia”.

Otra opción es aplicar un modelo de regresión en el que cada provincia se compara con el esfuerzo tributario provincial promedio. Ninguna de estas técnicas puede distinguir si un alejamiento de la frontera o del promedio refleja una decisión provincial de tener una carga tributaria más baja o la ineficiencia en la recaudación de impuestos. En este estudio se prefiere un modelo basado en regresiones, ya que, entre otras cosas, se ocupa mejor que el AFE de los problemas de heterocedasticidad, de correlación espacial y de autocorrelación de los errores.²⁰

En el modelo, los ingresos tributarios de las provincias individuales per cápita son regresionados con una serie de posibles factores determinantes, relacionados con el nivel de desarrollo de la provincia, la composición de su PIB y sus otras fuentes de ingresos. En concreto, las variables explicativas utilizadas son: el PIB per cápita provincial, los depósitos bancarios como porcentaje del PIB, los años de educación de la población mayor de 16 años, un índice de pobreza, la participación del sector agroindustrial y minero en el PIB, las regalías y las transferencias federales automáticas. El cuadro 2.8 muestra los resultados para diferentes alternativas.

¹⁸ Los resultados están disponibles a partir de cálculos de los autores.

¹⁹ Pessino y Fenochietto (2010) utilizan esta técnica a nivel nacional.

²⁰ Por otra parte, para estimar correctamente la frontera de eficiencia sería necesario disponer de información sobre la efectividad de la administración tributaria provincial, la que actualmente no está disponible (Esteller-Moré, 2003).

Cuadro 2.8 Factores determinantes de los ingresos locales, usando desviaciones estándar corregidas por panel^a

	Variable dependiente: recaudación provincial total per cápita				
	Ecuación 1	Ecuación 2	Ecuación 3	Ecuación 4	Ecuación 5
log(PIB provincial real pc)	0,750*** (0,074)	0,588*** (0,073)	0,591*** (0,0751)	0,585*** (0,0776)	0,912*** (0,115)
log(transferencias automáticas/ PIB provincial)	0,328*** (0,056)	0,237*** (0,057)	0,235*** (0,057)	0,232*** (0,058)	0,179*** (0,060)
log(depósitos/PIB provincial)	0,110*** (0,023)	0,056*** (0,021)	0,057*** (0,021)	0,055*** (0,021)	0,046*** (0,020)
log(años de educación)	0,482** (0,236)	0,009 (0,261)	0,014 (0,262)	0,035 (0,266)	-0,112 (0,264)
Pobreza	-0,949*** (0,137)	-1,188*** (0,158)	-1,188*** (0,159)	-1,189*** (0,160)	-0,911*** (0,167)
log(regalías/PIB provincial)			-0,003 (0,011)	-0,003 (0,011)	
Agroindustria (participación en el PIB provincial)				-0,033 (0,330)	-0,762* (0,393)
d2002		-0,151*** (0,029)	-0,150*** (0,029)	-0,153*** (0,030)	-0,153*** (0,030)
<i>Dummy</i> convertibilidad		0,162*** (0,028)	0,162*** (0,028)	0,164*** (0,028)	0,146*** (0,027)
Constante	-12,96*** (0,765)	-11,04*** (0,870)	-11,16*** (0,968)	-11,14*** (1,009)	-13,92*** (1,185)
Observaciones	325	325	325	320	320

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los errores estándar se presentan entre paréntesis.

*p<0,10; **p<0,05 y ***p<0,01.

^a El modelo estimado muestra evidencia de heterocedasticidad, correlación contemporánea y autocorrelación. El uso de desviación estándar corregida por panel parece ser la estimación más plausible. Los efectos fijos fueron capturadas con la inclusión de variables *dummy* para cada provincia; por razones de simplicidad las estimaciones de estos parámetros no se incluyen en el cuadro.

Como era de esperar, el PIB per cápita, las transferencias automáticas, los depósitos y los años de educación tienen coeficientes positivos. Las regalías son negativas pero estadísticamente insignificantes. La pobreza tiene el signo negativo esperado y este es significativo. Las participaciones del sector agroindustrial y minero muestran relaciones negativas con la recaudación de impuestos, aunque esta correlación es más fuerte para la minería. Se examinaron dos variables *dummy*: una que captura los períodos previos y posteriores a la convertibilidad²¹ y otra para 2002, con el objeto de reflejar el impacto de la crisis económica.

Los resultados de la ecuación 5, excluyendo las variables que no son significativas al 10%, se utilizan para estimar bandas de recaudación para cada

²¹ Esta *dummy* es 0 de 1993 a 2001 y 1 de 2002 a 2009.

provincia y cada año. De acuerdo con este ejercicio, en 2009 Catamarca, Formosa y Tucumán estaban recaudando más de lo previsto sobre la base de sus características; Chubut, San Luis y Santa Cruz estaban convergiendo con el intervalo de pronóstico después de algunos años de ingresos “excesivos”. Entre Ríos y Santa Fe estaban recaudando menos de lo proyectado y Córdoba fue convergiendo después de algunos años de ingresos “bajos”.

El impacto de las transferencias federales en los impuestos provinciales

Esta sección explora los factores determinantes de la estructura tributaria provincial y en particular el papel de las transferencias federales. Se trata de explicar por qué, tal como se discutió anteriormente, la participación del impuesto sobre los ingresos brutos sobre los ingresos tributarios provinciales aumentó en la década de 2000 a expensas del impuesto a la propiedad, y si la composición de las transferencias federales jugó un papel en este cambio.

El modelo econométrico es:

$$y_{it} = x_{it}\beta_x + \delta t_{it} + u_i + \varepsilon_{it} \quad i = 1...N, t = 1...T$$

Donde y_{it} es una medida de la estructura tributaria subnacional o la presión fiscal; x_{it} es un vector de características provinciales; t_{it} son transferencias federales; y u_i son efectos específicos de la provincia (no correlacionado con ε_{it} pero posiblemente correlacionado con x_{it} o t_{it}). Las transferencias automáticas son exógenas (ya que están determinadas por normas no vinculadas al ciclo), pero las transferencias discrecionales son endógenas, lo que podría sesgar los parámetros en una estimación de efectos fijos por mínimos cuadrados ordinarios (MCO). Una alternativa es usar variables instrumentales (VI).²² Se probaron dos instrumentos relacionados con cuestiones de economía política: i) la sobrerrepresentación de la provincia en la Cámara Baja del Congreso y ii) la sobrerrepresentación en el Senado (ambos definidos según la relación entre el número de diputados y senadores nacionales y la población de la provincia).²³

²² Las dos condiciones para un instrumento válido son las siguientes: i) tiene que estar correlacionado con la variable endógena, y ii) tiene que ser una exclusión válida en la ecuación original (es decir, no debe afectar directamente a la variable y).

²³ Se exploró un tercer instrumento: el color del partido (que se define como la coincidencia del partido del gobierno provincial con el del gobierno nacional), pero no resultó significativo.

Cuadro 2.9 Estructura tributaria, estimación de efectos fijos

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Part PT	Part TT	Part PT	Part TT	Part PT	Part TT
log(DT/PIB)	-0,016*** (-8,36)	0,040*** (9,16)	-0,009*** (-4,56)	0,023*** (5,12)	-0,006*** (-2,88)	0,013*** (2,87)
log(AT/PIB)	-0,037*** (-3,99)	0,013 (0,64)	-0,028*** (-3,14)	-0,011 (-0,57)	-0,0257*** (-3,02)	-0,01 (-0,52)
log(Roy/PIB)	-0,007*** (-2,87)	0,013** (2,34)	-0,000 (-0,02)	-0,004 (-0,78)	0,000 (0,03)	-0,005 (-1,01)
Log(PIB)			-0,071*** (-8,19)	0,173*** (9,03)	-0,034*** (-3,37)	0,076*** (3,47)
Tasa de inflación provincial					-0,016*** (-5,22)	0,034*** (5,07)
Dum90s					0,000 (0,12)	-0,017* (-1,87)
Constante	-0,098*** (-3,71)	0,965*** (16,18)	0,601*** (6,77)	-0,747*** (-3,79)	0,334*** (3,50)	-0,017 (-0,08)
Observaciones	408	408	408	408	408	408
R2	0,262	0,226	0,373	0,362	0,434	0,448
F	45,12	37,01	56,46	54	48,34	51,12

Fuente: Elaboración propia.

Nota: El estadígrafo t se presenta entre paréntesis.

* p < 0,10; ** p < 0,05; *** p < 0,01.

PT = impuesto a la propiedad.

TT = impuesto sobre los ingresos brutos.

log(DT/PIB) = log de las transferencias discrecionales como proporción del PIB provincial.

log(AT/PIB) = log de las transferencias automáticas como proporción del PIB provincial.

log(Roy/PIB) = log de las regalías como proporción del PIB provincial.

Dum90s = 1 para 1993-2001.

Un primer conjunto de regresiones analiza la estructura tributaria, donde las variables dependientes son la participación del impuesto sobre ingresos brutos (TT) o de los impuestos a la propiedad (PT) en los ingresos tributarios subnacionales. Los resultados, presentados en el cuadro 2.9, indican que la caída en la participación del impuesto a la propiedad se asocia con un aumento de las transferencias federales (como porcentaje del PIB provincial) y con un aumento de la tasa de inflación. Las regalías no tienen un efecto significativo en la estructura tributaria. Es interesante observar que las transferencias discrecionales y automáticas tienden a tener el mismo signo. El uso de variables instrumentales no modifica estos resultados de manera significativa (Artana et al., 2012).

Más específicamente, los resultados conducen a las siguientes conclusiones:

- El crecimiento económico y la inflación aumentan la participación del impuesto sobre los ingresos brutos, pero reducen la del impuesto a la propiedad, ya que la base del primero está asociada con el tamaño del PIB

nominal, mientras que el segundo requiere ajustes administrativa y políticamente costosos en los avalúos de propiedades para mantener su poder adquisitivo en términos reales.

- Las transferencias discrecionales también aumentan la participación del impuesto sobre los ingresos brutos y reducen la del impuesto a la propiedad, mientras que las transferencias automáticas no tienen ningún efecto estadísticamente significativo en la participación del impuesto sobre los ingresos brutos, pero reducen la participación del impuesto a la propiedad en algunas especificaciones del modelo. Esta evidencia es consistente con la hipótesis de que la ganancia inesperada de transferencias discrecionales se utiliza en parte para reducir la carga del impuesto a la propiedad, que es más visible. Por otra parte, las transferencias automáticas no afectan a la estructura tributaria, en consonancia con la idea de que, debido a que estas son anticipadas, son incorporadas en el proceso presupuestario de cada provincia.
- El cobro de regalías tiene un efecto similar y en la misma dirección que las transferencias automáticas de las columnas (1) y (2) del cuadro 2.9, pero una vez que el PIB provincial se incluye como regresor, las regalías no son significativas.

Un segundo conjunto de regresiones prueba los efectos de las mismas variables sobre los esfuerzos fiscales relativos —medidos como las proporciones de los ingresos del impuesto sobre los ingresos brutos y el impuesto a la propiedad, respectivamente— al PIB provincial. Los resultados, presentados en el cuadro 2.10, indican que el crecimiento real del PIB provincial y la tasa de inflación afectan el esfuerzo fiscal en la misma dirección que la estructura tributaria, es decir: reducen la carga de impuestos a la propiedad, pero aumentan la de impuestos sobre los ingresos brutos. La variable *dummy* que compara las décadas de 1990 y de 2000 muestra que la presión fiscal (para un mismo nivel de transferencias, PIB e inflación) fue menor en la primera que en la segunda.

Finalmente, existe evidencia de una respuesta asimétrica a las transferencias federales. Las transferencias discrecionales tienden a reducir las participaciones tanto del impuesto a la propiedad como del impuesto sobre los ingresos brutos en el PIB provincial (aunque el efecto es mayor para el impuesto a la propiedad) mientras que las transferencias automáticas incrementan ambas. Esto sugiere que las transferencias discrecionales tienen un costo, al reducir el esfuerzo tributario de las provincias. Por otro lado, el hallazgo de que las transferencias automáticas no afectan a la estructura tributaria pero aumentan la presión fiscal podría estar relacionado con el hecho de que la mayoría de las

Cuadro 2.10 Carga tributaria, estimación de efectos fijos con variables instrumentales

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	PT/PIB	TT/PIB	PT/PIB	TT/PIB	PT/PIB	TT/PIB
log(DT/PIB)	-0,173 (-1,25)	-0,177** (-2,52)	-0,231* (-1,94)	-0,154*** (-3,20)	-0,239** (-2,05)	-0,149*** (-3,75)
log(AT/PIB)	0,592** (2,06)	1,060*** (7,25)	0,920*** (4,21)	0,738*** (8,36)	1,039*** (4,77)	0,674*** (9,07)
log(Reg/PIB)	-0,044 (-0,81)	0,102*** (3,75)	0,053 (1,02)	-0,008 (-0,40)	0,043 (0,85)	-0,009 (-0,53)
Log(PIB)			-0,742*** (-2,67)	0,911*** (8,13)	-0,509** (-2,14)	0,273*** (3,37)
Tasa de inflación provincial					-0,244*** (-3,59)	0,196*** (8,50)
Dum90s					-0,258** (-2,52)	-0,070** (-1,99)
Observaciones	408	408	408	408	408	408
F	2,553	29,05	15,29	57,12	13,31	70,75
Anderson canon. corr. LM statistic	29,828	29,828	48,438	48,438	55,235	55,235
Cragg-Donald Wald F statistic	16	16	19,9	19,9	31,67	31,67
F	2,553	29,05	15,29	57,12	13,31	70,75

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los estadígrafos t se presentan entre paréntesis.

* p <0,10; ** p <0,05; *** p <0,01.

log(DT/PIB) = log de las transferencias discrecionales como proporción del PIB provincial.

log(AT/PIB) = log de las transferencias automáticas como proporción del PIB provincial.

log(Roy/PIB) = log de regalías como proporción del PIB provincial.

Dum90s = 1 para 1993-2001.

provincias recibe más en transferencias automáticas de lo que aportan al fondo de recaudación. Esta redistribución regional de ingresos contribuye a mejorar el nivel de vida (al menos para algunas partes de la población) y a aumentar el consumo, lo que favorece la recaudación de los impuestos sobre los ingresos brutos y a la propiedad.

Por último, un tercer conjunto de regresiones, que relaciona los coeficientes de gastos provinciales totales y de capital a las transferencias federales, indica que, si se permite la endogeneidad de las transferencias discrecionales a través del uso de variables instrumentales, tales transferencias tienen un pequeño efecto negativo en los gastos totales y uno positivo en los gastos de capital. Las transferencias automáticas tienen un efecto positivo en ambos tipos de gasto (cuadro 2.11).

Los resultados sugieren que las provincias reaccionan de manera diferente a los diferentes tipos de transferencias federales. Las transferencias automáticas se gastan, lo que aumenta la demanda, y con ello las bases y los ingresos de

Cuadro 2.11 Factores determinantes de los gastos provinciales, estimación de efectos fijos con variables instrumentales

Variable dependiente: log gasto/PIB						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Gasto capital	Gasto total	Gasto capital	Gasto total	Gasto capital	Gasto total
log(DT/PIB)	-0,060 (-0,56)	-0,066* (-1,84)	0,100 (1,09)	-0,065** (-2,15)	0,144* (1,68)	-0,071** (-2,47)
log(AT/PIB)	1,627*** (-7,23)	0,835*** (11,13)	1,189*** (7,36)	0,775*** (13,81)	1,067*** (6,66)	0,727*** (13,61)
log(Reg/PIB)	0,091** (-2,18)	0,028** (2,04)	(0,000) (-0,04)	0,010 (0,47)	0,010 (0,29)	0,010 (0,77)
Log(PIB)			0,568*** (2,77)	0,190*** (2,66)	0,708*** (4,06)	0,030 (0,44)
Tasa de inflación provincial					0,105** (2,11)	0,128*** (7,70)
Dum90s					0,311*** (4,13)	0,100*** (3,97)
Observaciones	408	408	408	408	408	408
R2	0,23	0,32	0,33	0,35	0,36	0,43
F	43,80	89,40	47,30	71,47	35,42	63,76

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los estadígrafos t se presentan entre paréntesis.

* $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

log(DT/PIB) = log de las transferencias discrecionales como proporción del PIB provincial.

log(AT/PIB) = log de las transferencias automáticas como proporción del PIB provincial.

log(Roy/PIB) = log de regalías como proporción del PIB provincial.

Dum90s = 1 para 1993 a 2001.

algunos impuestos provinciales. Esta reacción es consistente con un shock de ingresos permanente. En cambio, las transferencias discrecionales se perciben como ingreso temporal. Las provincias utilizan parte de ellas para aumentar los gastos de capital y otra parte para reducir los impuestos propios. Esta reducción puede revertirse posteriormente si el juego político (o la escasez de fondos) obliga a disminuir los aportes discrecionales recibidos desde el gobierno federal. Este es un tipo particular de *flypaper effect*.²⁴

²⁴ Existe una vasta literatura que analiza el *flypaper effect*. Este efecto resulta cuando un dólar de subvenciones exógenas conduce a un aumento del gasto público mayor que un dólar de ingreso proveniente de los ciudadanos (es decir, el dinero se adhiere por donde llega) (Inman, 2008). Ha habido una discusión en la literatura sobre si esta anomalía se debe a problemas econométricos. El principal problema es una clasificación errónea de las subvenciones como ayuda exógena (endogeneidad de las subvenciones), lo que puede producir estimadores sesgados. Sin embargo, los estudios disponibles muestran que, en general, cuando los problemas de endogeneidad están controlados los resultados se mantienen, lo que sugiere que el *flypaper effect* es un fenómeno real (Acosta, 2010; Dahlberg et al., 2006; Vegh y Vuletin, 2010).

Estos resultados empíricos tienen importantes implicaciones en las propuestas para mejorar la movilización de los ingresos subnacionales. Es recomendable reducir la dependencia de las provincias de las transferencias discrecionales y aún mejor reemplazarlas con la asignación de otras bases imponibles. Si las transferencias discrecionales se convierten en transferencias automáticas es probable que aumenten los gastos del gobierno sin reducir los desequilibrios verticales.

Opciones de reforma

Consideraciones de economía política

Cualquier análisis de opciones para una reforma de ingresos subnacionales requiere un examen de las cuestiones de economía política, ya que ni el mejor diseño normativo de un sistema impositivo será de interés si no se puede implementar. Esta sección discute las probables limitaciones políticas para las reformas de ingresos subnacionales en Argentina.

La formulación de políticas en el país ha sido descrita como un “juego no cooperativo en el que cada actor se comporta de manera oportunista y trata de maximizar los beneficios a corto plazo” (Spiller y Tommasi, 2008). En este contexto, tanto el rendimiento económico como la formulación de políticas se han caracterizado por la volatilidad. Las reformas y contrarreformas han sido comunes, especialmente en las áreas tributarias y presupuestarias.²⁵

Desde una perspectiva política, Argentina es un país federal donde las unidades subnacionales precedieron a la fundación de la nación. Las provincias se caracterizan frecuentemente por estar bajo el control de dinastías políticas, la restringida competencia política, la débil división de poderes, los vínculos políticos clientelistas y la dominación de los medios y de las oportunidades de negocios por parte de las mismas élites (Tommasi, 2002; Spiller y Tommasi, 2008; Gervasoni, 2008 y 2010; FIEL, 2010a; y Urbiztondo et al., 2009). Los gobernadores son los beneficiarios naturales de este entorno, lo que los ha convertido en actores principales en el juego de economía política, en particular durante los últimos 20 años, incluso con presidentes fuertes.

A pesar del poder de los gobernadores, la organización fiscal del país, caracterizada por altos desequilibrios fiscales verticales y restricciones

²⁵ Los ex presidentes Carlos Menem y Néstor Kirchner, por ejemplo, llevaron a cabo cambios importantes en las políticas nacionales de signo exactamente opuesto, pero utilizando la misma lógica política de intercambios con sus “barones provinciales” (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2010).

presupuestarias débiles, genera que aquellos sean fuertemente dependientes de las transferencias del gobierno federal. Ardanaz, Leiras y Tommasi (2008) añaden que la importancia de las provincias y el dominio de los gobernadores en la política nacional son factores que se refuerzan mutuamente: los gobernadores deben tener éxito en la obtención de recursos nacionales para financiar el aumento del gasto, lo que será recompensado en las elecciones.

Al mismo tiempo, el Ejecutivo federal depende de los gobernadores para la aprobación de las políticas económicas a nivel nacional en el Congreso. Bonvecchi (2010) argumenta que la distribución de los recursos del fondo común es el único detonante de reformas en todos los ámbitos fiscales. Cada reforma primero se negocia entre el presidente y los gobernadores. Luego, estos últimos ordenan a los legisladores nacionales de sus respectivas provincias²⁶ aprobar el proyecto de ley pactado a fin de recibir compensaciones por su apoyo (por ejemplo, transferencias discrecionales, asignación provincial de programas nacionales y obras públicas y exenciones de impuestos de base provincial).

Por lo tanto, como concluye Gibson (2007), el presidente y los gobernadores son mutuamente interdependientes. Sin embargo, esta relación de doble vía está condicionada por el ciclo económico. En tiempos de holgura, el juego cambia y los gobernadores pueden parecer débiles, mientras que en la fase de recesión del ciclo las negociaciones ganan protagonismo. Cuando los presidentes no son capaces de proporcionar beneficios fiscales a las provincias, los gobernadores usan su poder para bloquear las iniciativas presidenciales e incluso implementan políticas provinciales contrarias a las de nivel nacional. En última instancia, el juego continúa y ningún actor aparece en condiciones de desarrollar estrategias en las que ambas partes ganan (*win-win*), incluso en períodos de fuerte crecimiento.

Debido a que las normas constitucionales y electorales confieren a las provincias un fuerte peso en la distribución del poder nacional —estas constituyen distritos de cupos parlamentarios para toda elección nacional—,²⁷ los intereses territoriales tienden a prevalecer en las decisiones de los actores políticos y sociales. La cohesión de los partidos nacionales ha disminuido en las últimas dos décadas, especialmente a partir de comienzos de este milenio, lo que ha

²⁶ Los legisladores siempre actúan como agentes —normalmente de jefes provinciales de los partidos— y tienen poca participación en la redacción de proyectos de leyes tributarias, los cuales están diseñados por el Ministerio de Economía y son propuestos por el Ejecutivo federal.

²⁷ Desde la reforma constitucional de 1994, la única excepción es para la elección presidencial.

vuelto las negociaciones entre el presidente y los gobernadores aún más necesarias y complejas.

En este contexto, es muy difícil alcanzar acuerdos sobre reformas, debido a que la heterogeneidad interprovincial genera diferentes conjuntos de preferencias con respecto a las políticas nacionales. Por otra parte, la representación provincial en el Congreso se inclina a favor de las provincias menos pobladas y, con frecuencia, financieramente vulnerables,²⁸ las que pueden ser cooptadas en el proceso legislativo a un costo relativamente bajo. El gasto público y las políticas redistributivas están consecuentemente sesgados a su favor.

Aunque se necesitan reformas a fin de crear las condiciones para nuevas asignaciones tributarias provinciales eficaces o incluso para sustituir los impuestos provinciales existentes, estas son especialmente difíciles de implementar, porque requieren mayorías especiales en el Congreso. Este requisito se debe a tres cláusulas constitucionales: i) la división de las fuentes fiscales entre las provincias y el gobierno federal, ii) la ventaja procesal de la Cámara Baja para iniciativas tributarias y iii) la mayoría especial necesaria para introducir o cambiar cualquier afectación de impuestos. Para lograr estas mayorías especiales, el Ejecutivo nacional tiene que negociar no solo con las provincias sobrerrepresentadas y normalmente pobres, sino también con las grandes jurisdicciones (Bonvecchi, 2010).

En resumen, cuando se considera la posibilidad de realizar reformas tributarias necesarias para movilizar ingresos subnacionales, hay que tener en cuenta que todos los intentos de cambiar la ley federal de coparticipación han sido bloqueados por las provincias. Incluso los acuerdos de 1992 y 1993 entre el gobierno federal y las provincias, que involucraban una enorme transferencia de recursos hacia las últimas, fueron finalmente revertidos en áreas como la de la tributación. Además es indispensable tener en cuenta la fase del ciclo económico.²⁹ Una crisis profunda probablemente permitiría cambios estructurales, pero en una fase expansiva del ciclo los gobernadores estarían seguros de no perder recursos.

En un contexto de aumento del déficit fiscal, la coyuntura actual está marcada por los intentos de mejorar la recaudación de impuestos a nivel provincial. En los últimos años, varias provincias han introducido nuevos impuestos o

²⁸ La mala representación se magnifica, ya que está presente no solo en el Senado, que es el caso en cualquier país federal, sino también en la Cámara Baja.

²⁹ Según Bonvecchi (2010), en Argentina las crisis económicas o políticas explican la recurrencia y frecuencia de las reformas fiscales y explican en parte su tipo. El gobierno federal tiende a utilizar este tipo de shocks como una oportunidad para fortalecer sus poderes en la tributación y otras políticas presupuestarias.

reintroducido antiguos, han incrementado tasas, reevaluado bases imponibles o reducido exenciones de impuestos existentes. En la mayoría de los casos, estas decisiones han tenido efectos negativos sobre la eficiencia económica. En este contexto, es probable que algunas provincias estén menos dispuestas a introducir reformas fiscales estructurales.

Una evaluación de potenciales asideros tributarios subnacionales en Argentina

Como se discutió en el primer capítulo de este libro, no hay impuesto subnacional óptimo. Todos los potenciales asideros tributarios tienen pros y contras en términos de objetivos económicos (ingresos potenciales, capacidad de estabilización y eficiencia), sociales (equidad horizontal y vertical, transparencia y rendición de cuentas) y políticos. Por lo tanto, las reformas necesariamente involucran tensiones entre estos objetivos, tomando en consideración las circunstancias específicas de cada país en momentos determinados.

Contra el trasfondo de los factores de economía política señalados anteriormente, esta sección examina las disyuntivas que se enfrentarán en cualquier reforma de los ingresos provinciales en el actual contexto económico y sociopolítico en Argentina. Para ello, se evaluaron las ventajas y desventajas tanto de existentes como de potenciales nuevos asideros tributarios, asignándose una puntuación a cada uno para reflejar el equilibrio de sus pros y contras, y clasificando los instrumentos sobre la base de tal puntuación, ponderada y no ponderada. Las ponderaciones utilizadas en el último *ranking* privilegian la eficiencia y la rendición de cuentas por sobre el potencial de movilización de ingresos, ya que la presión fiscal global en Argentina es relativamente alta. Los cuadros 2.12 y 2.13 presentan las ponderaciones y el *ranking*, respectivamente.

En el cuadro 2.13 se observa que las tarifas a los usuarios, los impuestos a la propiedad y las regalías lideran ambos *rankings*. Las tarifas a los usuarios, que están utilizadas por debajo de su posibilidad en Argentina, se encuentran bajo el control exclusivo del Ejecutivo en cada nivel de gobierno. El consejo técnico se emplea para establecer las tarifas que cubren sus costos. Las regalías recaudadas por los gobiernos subnacionales tienen varios inconvenientes (por ejemplo, bases impositivas distribuidas de manera desigual e ingresos volátiles), pero suben en el *ranking* cuando se añaden otros factores para el análisis. Más importante aún, de acuerdo con la Constitución Nacional, las provincias tienen el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, por lo que hay poco margen para los cambios de asignación en esta área.

Los impuestos a la propiedad son adecuados en términos de eficiencia (en particular los vinculados a bienes raíces residenciales, ya que no son

Cuadro 2.12 ■ **Ponderaciones utilizadas en la jerarquización de asideros tributarios (en porcentaje)**

	Ponderación
Costos de eficiencia potenciales	191,9%
Movilidad de la base tributaria	127,9%
Distribución de la base imponible	127,9%
Responsabilidad local	127,9%
Promedio	100,0%
Sensibilidad del ciclo	83,1%
Costos de administración	83,1%
Costos de cumplimiento	83,1%
Aceptabilidad política – políticos	83,1%
Potencial recaudatorio	64,0%
Potencial de corrupción	64,0%
Aceptabilidad política – sector privado	64,0%

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Normalizada a 100.

exportables a otras jurisdicciones), incluso a nivel local. Sin embargo, estos tienen otras desventajas, como una gran visibilidad que puede desalentar a los políticos a elevarlos, una baja elasticidad al PIB y altos costos de administración que conducen a la frecuente valoración inferior de las propiedades y a una débil fiscalización.

Una sobretasa sobre el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) podría ser una alternativa a los impuestos sobre la propiedad residencial, aunque también presenta varios problemas. En primer lugar, la tasa marginal máxima a nivel federal ya es relativamente alta (35%), lo que deja poco espacio para una sobretasa provincial. En segundo lugar, la evasión, la elusión y un alto mínimo exento explican por qué el IRPF federal recauda solo el 1,7% del PIB; una sobretasa del 10% produciría un modesto 0,2% del PIB y es probable que una sobretasa mayor cree problemas de eficiencia. Por último, una sobretasa sobre el IRPF necesitaría la coordinación entre las administraciones provinciales y la agencia federal de impuestos (Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP), que está lejos de ser una práctica común.

El IVA, junto con el impuesto sobre los ingresos brutos, los impuestos sobre las transacciones financieras y las regalías, es una de las fuentes de ingreso con alto potencial recaudatorio, ya que los costos de cumplimiento son relativamente bajos, mientras que los costos de administración dependen del

Cuadro 2.13 | **Ranking de asideros tributarios subnacionales**

Rankings ponderados			Rankings no ponderados		
	Puntaje	Ranking		Puntaje	Ranking
Cobros por servicios	31	1	Cobros por servicios	31	1
Impuestos a la propiedad	29	2	Impuestos a la propiedad	29	2
Regalías	25	3	Regalías	25	3
Impuestos			Impuestos		
Valor Agregado (IVA)	20	4	Específicos	18	4
Específicos	18	5	Transacciones financieras	16	5
Propiedad raíz	17	6	Valor agregado (IVA)	20	6
Timbres	17	7	Timbres	17	7
Transacciones financieras	16	8	Impuestos nómina	16	8
Sobretasa a la renta personas físicas	16	9	Propiedad raíz	17	9
Impuestos nómina	16	10	Sobretasa a la renta personas físicas	16	10
Renta personal	13	11	IVA negocios	13	11
IVA negocios	13	12	Ventas brutas	12	12
Ventas brutas	12	13	Renta personal	13	13
Renta de las empresas	8	14	Renta de las empresas	8	14

Fuente: Elaboración propia.

nivel de gobierno que realice la recaudación. En la medida en que la AFIP ya cobra este impuesto, los costos de administración pueden mantenerse relativamente bajos, especialmente si las bases tributarias a nivel subnacional son definidas en el ámbito nacional (como es el caso de Canadá). Más aún, un IVA provincial sería preferible al impuesto sobre los ingresos brutos en términos de eficiencia, de visibilidad y de responsabilidad política. Sin embargo, las complicaciones administrativas y las consideraciones de economía política, que se examinan con más detalle en la sección siguiente, atentan contra esta opción en la actualidad.³⁰

Los impuestos específicos provinciales o la sobretasa sobre los impuestos específicos federales (por ejemplo, en combustibles) también se comportarían bien en términos de eficiencia y facilidad de cumplimiento y administración. Otras opciones, como el impuesto a la nómina o el impuesto provincial a las utilidades corporativas, son menos atractivos debido a los costos de eficiencia, al bajo potencial recaudatorio o a problemas de economía política.

³⁰ Las entrevistas con los jefes de los organismos tributarios y los ministros de economía de varias provincias muestran la renuencia a introducir un IVA provincial.

También hay, al menos en principio, un margen significativo para aumentar los ingresos, mejorar la equidad horizontal y reducir los costos de cumplimiento de los contribuyentes mediante el fortalecimiento de las administraciones tributarias provinciales. Artana et al. (2012) indican que un análisis de la eficiencia comparativa de las administraciones tributarias provinciales, utilizando la metodología de análisis envolvente de datos (DEA, por sus siglas en inglés), muestra que existen grandes disparidades entre los gastos de recaudación de los organismos fiscalizadores provinciales. El costo más bajo es de aproximadamente el 1,1% de los ingresos tributarios provinciales y el más alto del 10%.³¹ De las 22 provincias analizadas en este estudio, 12 caían debajo de la frontera de eficiencia, principalmente las menos desarrolladas, pero también algunas intermedias. Sin embargo, en la práctica las rígidas normas laborales, que protegen incluso a los empleados provinciales de mal desempeño, tienden a limitar el espacio para mejorar la eficiencia de las administraciones tributarias provinciales.

Un análisis realizado por la Fundación de Investigaciones Económicas de Latinoamérica (FIEL, 1993, 2003, 2010b) sugiere que los costos de cumplimiento de los contribuyentes son, en promedio, alrededor del 1,4% de los impuestos pagados, y que estos son altamente regresivos (equivalentes al 0,22% de las ventas de las grandes empresas y al 11% de las pequeñas). Cuando se consideraron los costos de cumplimiento para cada nivel de gobierno, el gobierno federal representó el 55% del costo, mientras que recibió el 88% de los impuestos pagados por las empresas de la muestra. De ello se desprende que los costos de cumplimiento de los impuestos subnacionales son muy altos en comparación con los impuestos pagados: el 45% de los costos totales de cumplimiento por solo el 12% de los impuestos pagados. El impuesto sobre los ingresos brutos es responsable del 16% del costo total de cumplimiento y solo aporta el 9% de la recaudación.

Propuestas de reforma

El diseño de una estrategia para reformar los ingresos subnacionales en Argentina debe empezar por el reconocimiento de que tanto la carga total de impuestos (todos los niveles de gobierno combinados) como el desequilibrio vertical de las provincias son altos. Por lo tanto, sería aconsejable reducir la carga tributaria federal, al mismo tiempo que se incrementan los ingresos provinciales. En principio esto se lograría mediante la reducción de las transferencias federales discrecionales a las provincias y mediante el uso del espacio fiscal

³¹ En comparación, los costos de recaudación de AFIP son alrededor del 2% de los ingresos fiscales federales.

así creado para reducir los distorsionantes impuestos heterodoxos que se han aumentado en los últimos años.³² Sin embargo, en la práctica es improbable que tales políticas (altamente deseables desde la perspectiva de eficiencia y responsabilidad) sean propuestas por el gobierno federal que utiliza las transferencias discrecionales para controlar a los gobernadores poderosos o para “comprar” votos en el Congreso.

Por otra parte, el momento actual no pareciera ser el mejor para una reforma tributaria subnacional. Los déficits fiscales a nivel provincial son pequeños y están siendo financiados en su mayoría por el gobierno federal. Además, no hay líderes fuertes más allá de la presidenta y ningún nivel de gobierno ha prestado mucha atención a los problemas del actual sistema tributario. De hecho, se han movido en la dirección opuesta: a nivel provincial aumentaron la participación del impuesto sobre los ingresos brutos a expensas del impuesto a la propiedad y en el ámbito federal mantuvieron los impuestos “malos”, que se suponía iban a ser fuentes de financiamiento temporales “de emergencia”. En este contexto, pareciera conveniente explorar, junto con reformas que son más ambiciosas pero menos probables de ser adoptadas, otras que son menos radicales, pero quizás más factibles.

Entre las reformas más radicales, esta sección discute un reemplazo del impuesto sobre los ingresos brutos por un IVA provincial que se aplicaría sobre la misma base imponible del IVA federal, con el fin de simplificar su administración. Cada provincia podría establecer su tasa dentro de una banda acordada.³³ Esta opción de reforma se compara con la alternativa de reemplazar el impuesto sobre los ingresos brutos por un impuesto sobre las ventas al por menor.

Como se mencionó en la sección anterior, un IVA provincial tiene claras ventajas en comparación con el impuesto sobre los ingresos brutos en términos de eficiencia (evita los efectos de cascada y permite reembolsos a las exportaciones), visibilidad y responsabilidad política de los funcionarios provinciales hacia sus electores. Sin embargo, este impuesto también tiene problemas. Los dos más importantes se refieren a las dificultades de gravar el comercio interprovincial y la redistribución de ingresos entre las provincias.

³² Se debe recalcar que un simple cambio en la composición de las transferencias federales hacia transferencias automáticas no reduciría el desequilibrio vertical provincial, sino que solo mejoraría marginalmente el problema de restricción presupuestaria débil y podría llevar a un gasto adicional, como lo sugiere el análisis anterior.

³³ Para asegurarse de que las provincias no restablezcan posteriormente el impuesto sobre los ingresos brutos, sería deseable incluir una restricción para hacerlo bajo un nuevo acuerdo de coparticipación de ingresos entre el gobierno federal y las provincias.

En cuanto al primer problema, a fin de minimizar distorsiones, el IVA provincial necesitaría estar basado en la destinación (es decir, con tasa cero para las ventas interprovinciales). Sin embargo, como lo demuestra la experiencia de la Unión Europea, esto abriría las puertas a los fraudes, como el denominado fraude carrusel.³⁴ La opción alternativa de gravar las ventas interprovinciales, en virtud de un IVA provincial basado en el origen, requeriría que la provincia en la que se produce el consumo reembolse a las empresas todo el IVA pagado en las etapas previas de la producción (incluidos los pagados a otras provincias). Algunas provincias pueden ser reacias a reembolsar los impuestos pagados a otras provincias, sobre todo si están escasas de fondos. Por otra parte, como demuestra la experiencia brasileña, un IVA basado en el origen puede abrir espacio para la competencia fiscal depredadora entre las provincias.

Una solución de compromiso sería un IVA provincial recaudado en el origen, pero con el producto redistribuido en una base de destino a través de una cámara de compensación. Si las provincias estuvieran dispuestas a aceptar la misma base imponible que el IVA federal, sería posible adoptar una cámara de compensación de créditos del IVA porque los IVA provinciales se podrían añadir a la factura junto con el impuesto federal. Esto proporcionaría una fuente adicional de información para reducir la evasión fiscal.

En cuanto al segundo problema, a fin de estimar el impacto de reemplazar el impuesto sobre los ingresos brutos con un IVA provincial sobre la distribución de las utilidades provinciales, es necesario estimar primero la distribución regional de los ingresos federales del IVA. Esto proporciona una aproximación de los ingresos que cada provincia recibiría si se decidiera a sustituir el impuesto sobre los ingresos brutos por una sobretasa al IVA federal (o con un impuesto sobre las ventas al por menor con las mismas exenciones y reducciones de tasa que el IVA). Además, para evaluar el impacto del cambio en la distribución personal de la renta, es necesario estimar las tasas efectivas del IVA en las distintas categorías de bienes y servicios en las canastas de consumo de los hogares en diferentes segmentos de la distribución del ingreso.

Artana et al. (2012) ofrecen una descripción detallada de la metodología que utilizan en este tipo de estimaciones. Sus cálculos sugieren que, en promedio, se necesitaría una sobretasa del 7,1% sobre el IVA federal para garantizar los mismos ingresos que bajo el impuesto sobre los ingresos brutos, pero existen importantes diferencias por provincia. En concreto, seis provincias podrían

³⁴ El problema del fraude carrusel puede ser menor en la Argentina que en la Unión Europea (UE), dada la existencia de un IVA federal. Bird (2007) sugiere que en Canadá la aplicación del IVA federal refuerza los provinciales.

equiparar la actual recaudación con una sobretasa menor al 6%, pero otras seis provincias necesitarían tasas superiores al 9% para mantener su recaudación.³⁵ La mayoría de las ganadoras serían provincias pobres que reciben grandes transferencias del resto del país —es decir, presentan grandes déficits en cuenta corriente— y aproximadamente la mitad de las perdedoras correspondería a aquellas productoras de petróleo que perderían esta base fácil de gravar al desplazarse los impuestos desde la producción hacia el consumo final. Entre las provincias grandes, la Ciudad de Buenos Aires perdería ingresos, un cambio que refleja la importante contribución de los servicios financieros y de las grandes empresas, que tienen oficinas y gastos en esta ciudad, en el marco del Acuerdo Multilateral. Mendoza y la Provincia de Buenos Aires serían modestas ganadoras.

Sin embargo, las tasas provinciales que caerían dentro de una amplia banda probablemente crearían problemas, al menos para las transacciones transfronterizas, lo que resultaría complicado desde el punto de vista político. Por lo tanto, es probable que sea necesario entregar algún tipo de compensación a las provincias perdedoras, lo que sería financiado por el resto del país. Esto se efectuaría a través de modificaciones en la distribución secundaria del acuerdo de coparticipación de ingresos, lo que implicaría una completa actualización del sistema de transferencias, dificultando su aprobación.

Un reemplazo financieramente neutral del impuesto sobre los ingresos brutos no reduciría el desequilibrio vertical —descontando las posibles ganancias de recaudación de segunda vuelta—, en caso de que la reducción de distorsiones impulse la producción y la base imponible. Para esto sería necesario, además, reducir la tasa del IVA federal y hacer espacio para un IVA provincial que incremente los ingresos.

El impuesto sobre las ventas al por menor tiene varias desventajas en comparación con el IVA. Todos sus ingresos se obtienen de los comerciantes minoristas, lo que puede ser difícil de auditar en un país como Argentina, donde el sistema de distribución es bastante fragmentado. Si el comerciante es capaz de evadir los impuestos sobre las ventas, el gobierno pierde todos los ingresos del impuesto, mientras que con un IVA mantiene parte de recaudación sobre la fabricación. Por otra parte, es difícil de gravar solo las ventas al por menor. Slemrod y Bakija (1996) citan evidencia empírica de algunos estados en Estados Unidos, que muestra que aproximadamente del 40% al 50% de los ingresos representan ventas intermedias. La ventaja del impuesto sobre las ventas al por menor es que las exportaciones están libres de impuestos, mientras

³⁵ Estos son cálculos aproximados ya que se ignoran los cambios en el cumplimiento.

que con el IVA estas se encontrarían de facto gravadas, a pesar de aplicárseles una tasa cero, al retrasarse los reembolsos de créditos de IVA.

Menos ambiciosa, pero más factible de materializar, es la opción de mejorar el impuesto sobre los ingresos brutos revirtiendo algunas de las malas decisiones que aumentaron las distorsiones generadas por este gravamen en los últimos años. Para ser creíble, esto requeriría un acuerdo como los firmados en la década de 1990 bajo el paraguas del sistema de coparticipación de ingresos y con sanciones económicas para las provincias que no lo cumplan. Es posible que algunas de las contrarreformas necesarias tengan limitaciones constitucionales (por ejemplo, el uso de tasas más altas para los fabricantes ubicados en otras provincias se puede interpretar como una barrera al comercio interno, lo que está prohibido por la Constitución). Algunos problemas, como las retenciones excesivas crónicas, podrían ser eliminados si las provincias acordaran resolver las disputas con los contribuyentes a través de un tribunal interprovincial. Esto debería estar en la misma línea del mecanismo de solución de controversias del Acuerdo Multilateral existente, pero con un papel más importante para jueces imparciales en lugar de los ministerios de economía de cada provincia, como ocurre actualmente. Si las actividades primarias y de fabricación estuvieran exentas del impuesto y hubiera cierta coordinación en la tributación de la intermediación financiera y el transporte, el efecto cascada se reduciría sustancialmente.³⁶

Por último, en cuanto a los impuestos a la propiedad, sería deseable avanzar rápidamente en la implementación de un catastro nacional —propuesto en 2007, pero aún no implementado— para abordar algunos de los problemas observados en los últimos años. En una reforma más amplia, el catastro nacional sería el único responsable de la valoración de todas las propiedades en el país. Este catastro podría ser “propiedad” de las 24 provincias, pero estaría menos sujeto a la interferencia política local al rendir cuentas a los 24 gobernadores y al gobierno federal. Por otra parte, un catastro nacional podría utilizar los mismos criterios para valorar la propiedad en todo el país e imponer un ajuste mínimo para la inflación.³⁷ Las provincias podrían deshacer el efecto final de esta decisión en sus votantes mediante la reducción de la tasa del impuesto, pero una valoración externa eliminaría la externalidad fiscal que hoy anima a

³⁶ Sería mejor para extender la exención a las actividades financieras y de transporte, pero, como son una fuente importante de ingresos para algunas provincias, esta propuesta es poco probable que reciba mucho apoyo.

³⁷ Una evaluación permanente del valor de mercado de las propiedades es muy cara. Por lo tanto, se hace necesaria alguna indexación general del impuesto sobre el valor, incluso con un catastro eficiente.

algunas provincias a subestimar el valor de las propiedades. En otras palabras, el gobierno federal utiliza para muchas de las propiedades el valor fiscal como base del impuesto a los bienes personales. Para evitar una ganancia inesperada para el gobierno federal, puede ser necesario reducir la tasa de impuesto federal sobre propiedades ubicadas en provincias que estén de acuerdo en participar en el catastro nacional, proporcionando así un incentivo para que las provincias adhieran a la reforma.

Referencias

- Acosta, P. 2010. "The 'Flypaper' Effect in Presence of Spatial Interdependence: Evidence from Argentinean Municipalities." *Annals of Regional Science* 44(3): 453-66.
- Ahmad, E. y G. Brosio. 2008. "Political Economy of Multi-Level Tax Assignments in Latin American Countries: Earmarked Revenues versus Tax Autonomy." Documento de trabajo del FMI núm. 08-71. Washington, D.C.: FMI.
- Ardanaz, M., M. Leiras y M. Tommasi. 2008. "The Foundations of Ineffective Policies and Weak Accountability: Federalism Argentine Style." Victoria, Argentina: Universidad de San Andrés. (Documento inédito.)
- . 2010. "The Politics of Federalism in Argentina and its Effects on Governance and Accountability." Nueva York, NY y Victoria, Argentina: Universidad de Columbia y Universidad de San Andrés.
- Artana, D., S. Auguste, M. Cristini y C. Moskovits. 2011. "The Cascade Sales Tax in Argentina: Options for Reform." Washington, D.C.: BID. (Documento inédito.)
- Artana, D., S. Auguste, M. Cristini, C. Moskovits y I. Templado. 2012. "Subnational Revenue Mobilization in Latin America and Caribbean Countries: The Case of Argentina." Serie de documentos de trabajo del BID núm. IDB-WP-297. Washington, D.C.: BID.
- Baldrich, J. 2010. "Taxing Our Neighbors? Why Some Sub-national Revenues Are So Small." Victoria, Argentina: Universidad de San Andrés. (Documento inédito.)
- Bird, R. 2007. "Is a State VAT the Answer? What's the Question?" TP Paper 0703. Toronto, Canadá: Universidad de Toronto, Programa Fiscal Internacional.
- Bonvecchi, A. 2010. "The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina." Serie documentos de trabajo del BID núm. IDB-WP-175. Washington, D.C.: BID.
- Dahlberg, M., E. Mork, J. Rattso y H. Agren. 2006. "Local Taxes and Spending: Estimating the Flypaper Effect Using a Discontinuous Grant Rule." Uppsala, Suecia: Uppsala University. (Documento inédito.)
- De Cesare, C. y J. Lazo Marin. 2008. "Impuestos a los patrimonios en América Latina". Serie Macroeconómica para el Desarrollo núm. 66. Santiago, Chile: CEPAL.
- Esteller-Moré, A. 2003. "Is There a Connection between the Tax Administration and the Political Power?" Documentos de trabajo en economía 100. Barcelona, España: Universitat de Barcelona, Espai de Recerca en Economia.
- Fedelino, A. y T. Ter-Minassian. 2009. "Macro Policy Lessons for a Sound Design of Fiscal Decentralization." Washington, D.C.: FMI, Departamento de Asuntos Fiscales.

- FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas). 1993. "Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina". Buenos Aires, Argentina: FIEL.
- . 2003. "Instituciones fiscales para Argentina". Vol. 1. Buenos Aires, Argentina: FIEL.
- . 2010a. "Política fiscal y cohesión social el federalismo cuenta". Núm. 103. Buenos Aires, Argentina: FIEL.
- . 2010b. "Is the Argentine Revenue Effort 'too' High?" Núm. 106. Buenos Aires, Argentina: FIEL.
- Gervasoni, C. 2008. "Conceptualizing and Measuring Sub-national Regimes: An Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces." Presentación en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política en Boston. Washington, D.C.: American Political Science Association.
- . 2010. "Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces." *Journal of Politics in Latin America* 2(2): 13-52.
- Gibson, E. 2007. "Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos". *Desarrollo Económico* 47(186): 163-91.
- IARAF (Instituto Argentino de Análisis Fiscal). 2010. "Volvió a subir la presión tributaria provincial sobre la actividad económica." Informe Económico 77. Córdoba, Argentina: IARAF.
- IERAL (Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana). 2006. "Dime dónde vives y te diré cuánto pagas de impuestos". Buenos Aires, Argentina: IERAL.
- Inman, R. 2008. "The Flypaper Effect." NBER documento de trabajo núm. 579. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Jones, M., P. Sanguinetti y M. Tommasi. 1999. "Politics, Institutions and Public Sector Spending in the Argentine Provinces." En: J. Poterba y J. von Hagen (eds), *Budget Institutions and Fiscal Outcomes*. Chicago, IL y Cambridge, MA: University of Chicago Press y National Bureau of Economic Research.
- López Murphy, R. y C. Moskovits. 1998. "Desarrollos recientes en las finanzas de los gobiernos locales en Argentina". Documento de trabajo. Buenos Aires, Argentina: FIEL.
- Nicolini, J. P., J. Posadas, J. Sanguinetti, P. Sanguinetti, y M. Tomassi. 2002. "Decentralization, Fiscal Discipline in Governments and the Bailout Problem: The Case of Argentina." Documento de Trabajo de la Red de Investigación R-467. Washington, D.C.: BID.

- Pessino, C. y R. Fenochietto. 2010. "Determining Countries' Tax Effort." *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* 195: 61-8.
- Sanguinetti P., J. Sanguinetti y M. Tommasi. 2001. "La conducta fiscal de los gobiernos municipales en Argentina: los determinantes económicos, institucionales y políticos". Buenos Aires, Argentina: Universidad Torcuato di Tella. (Documento inédito.)
- Slemrod, J. y J. Bakija. 1996. *Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Great Debate over Tax Reform*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Spiller, P. y M. Tommasi. 2008. "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Argentina." En: E. Stein y M. Tommasi (eds), *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sturzenegger, F. y R. Werneck. 2006. "Fiscal Federalism and Pro-cyclical Spending: The Cases of Argentina and Brazil." *Económica*, La Plata 52(1-2): 151-95.
- Tommasi, M. 2002. "Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s." Documento de trabajo 147. Stanford, CA: Stanford University, Center for Research on Economic Development and Policy Reform.
- Urbiztondo, S., M. Cristini, C. Moskovits y S. Saiegh. 2009. "The Political Economy of Productivity in Argentina. Interpretation and Illustration." BID documento de trabajo IDB-WP-102. Washington, D.C.: BID.
- Vegh, C. y G. Vuletin. 2010. "Unsticking the Flypaper Effect Using Distortionary Taxation." College Park, MD: University of Maryland. (Documento inédito.)
- Weingast, B. 2006. "Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development." Stanford, CA: Stanford University, The Hoover Institution on War, Revolution and Peace. (Documento inédito.)

Pisando el acelerador: excesiva dependencia de los ingresos de los recursos naturales en Bolivia

3

ESTE CAPÍTULO¹ SE CENTRA EN LAS OPCIONES PARA REFORMAR EL SISTEMA DE INGRESOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN BOLIVIA, CON EL OBJETIVO DE REDUCIR SU dependencia de los recursos naturales y fortalecer su propia autonomía tributaria, lo que se aplica especialmente a las prefecturas cuya dependencia es total.

La reciente Constitución boliviana (2009) confirmó las asignaciones fiscales para los municipios (gobiernos locales) y, a la vez, fortaleció sus competencias de regulación tributaria. Los cambios en las prefecturas (gobiernos de nivel intermedio) fueron mínimos, aunque el gobierno central tiene la facultad de delegar, total o parcialmente, las bases impositivas a los gobiernos subnacionales. Las opciones de reforma que se plantean deben ser consideradas en el contexto de la posible transferencia de competencias. En el caso de los municipios, el análisis hace hincapié en la importancia de ampliar la recaudación de los impuestos existentes, lo que requeriría mejorar la administración tributaria y aumentar la eficiencia en la prestación de servicios básicos e infraestructura.

Sobre la base de criterios ampliamente utilizados, este capítulo señala una serie de instrumentos o bases tributarias que podrían ser asignados exclusivamente a los gobiernos regionales o compartidos con el gobierno central. Asimismo, evalúa sus principales ventajas y desventajas, y su impacto a través de una simulación de los ingresos que podrían generar. Esto demuestra que habría una serie de opciones factibles para incrementar la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales en Bolivia.

En una segunda sección se describe el actual sistema de relaciones intergubernamentales en ese país, con particular énfasis en el financiamiento. Luego

¹ Este capítulo es una versión resumida y editada de Brosio (2012).

Cuadro 3.1 ■ **Gastos e ingresos del sector público como porcentaje del PIB, 2007–12**

	2007	2008	2009	2010 Preliminar	2011 Proyectado	2012 Proyectado
Gastos totales	31,8	35,3	35,6	31,5	34,6	35,5
Gastos corrientes	20,0	24,3	23,0	20,8	21,6	22,4
Ingresos totales	34,4	38,9	35,8	33,2	35,4	36,4
Ingresos tributarios	27,8	28,5	26,9	26,3	28,3	29,5
Ingresos de hidrocarburos	9,0	11,3	12,6	10,2	11,2	11,8

Fuente: FMI (2012).

se incluye una evaluación de las posibilidades de ampliar la recaudación de impuestos a nivel municipal, centrada en el impuesto a la propiedad, y un análisis de opciones de nuevos instrumentos tributarios para las prefecturas.

El estado actual de la descentralización y las implicaciones de las reformas recientes

Tamaño del sector público y disposiciones constitucionales

A la espera de la plena aplicación de las disposiciones de la nueva Constitución de 2009,² Bolivia mantiene un Estado unitario con dos niveles de gobierno subnacional: municipios y prefecturas. A pesar de tener el producto interno bruto (PIB) per cápita más bajo de América del Sur, el sector público boliviano es relativamente grande. La proporción del gasto total del sector público en el PIB está muy por encima del 30% y sus ingresos tributarios son también relativamente altos en relación con su PIB. De hecho, Bolivia ejerce un esfuerzo fiscal por encima del promedio de América Latina. La relación entre impuestos y PIB se ha mantenido estable en los últimos años en torno al 27% (cuadro 3.1). En la región, solo Argentina y Brasil tienen relaciones más altas, pero sus economías son mucho más desarrolladas.

Una característica importante del sistema impositivo boliviano es el hecho de que los impuestos sobre el petróleo y el gas constituyen una tercera parte de los ingresos tributarios totales. Si bien esto no implica una dependencia global de los ingresos de los recursos naturales, indica que la capacidad de recaudación está sujeta, en un grado considerable, a las fluctuaciones de los precios internacionales de estos recursos, así como a su producción continua.

² La Constitución menciona la posibilidad de crear regiones a través de la fusión total o parcial de las prefecturas ya existentes, lo que también delegaría parte de sus responsabilidades en las nuevas entidades. Esto acercaría más a Bolivia a un modelo federal.

Cuadro 3.2 Participación de los gastos de los gobiernos subnacionales en el gasto del gobierno central, 2000–11 (en porcentaje)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (p)
Municipios	10,6	11,9	14,6	13,9	16,7	14,7	16,9	16,1	16,3	17,1	13,9	13,9
Departamentos	6,7	0,5	7,0	6,0	7,0	9,9	14,2	12,3	8,9	8,9	7,1	6,3
Total gastos subnacionales	17,3	12,4	21,6	19,9	23,7	24,6	31,1	28,4	25,2	26,0	21,0	20,2

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE).

Con respecto a los gastos, Bolivia es relativamente descentralizada, aunque la medición del grado de descentralización es difícil y controvertida. Las diversas fuentes de datos disponibles no son consistentes ni completas, en particular respecto de la consolidación de las operaciones entre los diversos niveles de gobierno. De acuerdo con las Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2011), en 2007 (último año con cifras disponibles para Bolivia) el gobierno central fue responsable del 55,1% de los gastos de las administraciones públicas; las prefecturas, del 25,8%; y los municipios, del 19,1% restante. Sin embargo, esta información sobrestima la importancia de los gobiernos subnacionales, ya que los salarios de docentes y de personal de salud se incluyen en el gasto de las prefecturas, cuando en realidad son administrados por el gobierno central. Cuando la corrección se realiza utilizando las fuentes del gobierno (cuadro 3.2), la participación de los gastos de las prefecturas se reduce en cerca de dos tercios y la participación total de los gastos subnacionales disminuye al 28,4% en el mismo año.

Como se aprecia en el cuadro 3.2, la participación de los gastos subnacionales fluctúa significativamente en el tiempo. Aumentó de manera considerable en la primera mitad de la década de 2000, situando a Bolivia ligeramente por debajo de los sistemas federales. A partir de entonces, se ha producido una disminución sustancial, lo que muestra los riesgos derivados de la dependencia de las transferencias vinculadas con la explotación de gas.

En términos fiscales, los municipios son mucho más importantes que las prefecturas, con casi el doble de los gastos totales en comparación con estas últimas. Estos no solo tienen a su cargo la prestación de los típicos servicios urbanos, tales como recolección de basura, saneamiento, limpieza de calles e iluminación, sino que también se les ha asignado la responsabilidad de proporcionar servicios de amplia cobertura, como educación y atención de salud, pese a que la transferencia formal de responsabilidades aún no se ha efectuado. De acuerdo con las prescripciones de la literatura normativa, estas

responsabilidades deberían estar a cargo de un nivel intermedio de gobierno, es decir, de las prefecturas en el caso de Bolivia. Este amplio rango de responsabilidades ocasiona problemas a los municipios, especialmente a los más pequeños. Las prefecturas, en tanto, han constituido tradicionalmente un nivel desconcentrado de gobierno y su estructura actual aún refleja muchas de esas características.

El sistema de relaciones intergubernamentales boliviano también se caracteriza por un desequilibrio vertical profundo. Las transferencias representan casi la totalidad (91%) de los ingresos de las prefecturas y más de dos tercios de los ingresos de los municipios (Brosio, 2012).

La Constitución de 2009 introdujo una serie de cambios en la estructura de gobierno subnacional, como los siguientes:

- Un nuevo estatus de autonomía para todos los gobiernos subnacionales.
- La creación de gobiernos subnacionales autónomos para las comunidades indígenas.
- La creación de regiones, por iniciativa de las prefecturas.

Sin embargo, las implicaciones de los cambios constitucionales y de la nueva ley marco de descentralización sobre las finanzas subnacionales todavía no pueden ser evaluadas completamente.

Las responsabilidades políticas asignadas a las prefecturas han aumentado, pero las implicaciones de gasto de los cambios más importantes aún no están claras. Sus ámbitos políticos siguen centrados en promover el desarrollo económico y social, y en proveer infraestructura; sin embargo, no hay un nivel específico de gastos claramente asociados con estas funciones. Los costos de operación y recurrentes son pequeños en comparación con los costos de capital. En otras palabras, es difícil encontrar un punto de referencia que ayude a evaluar las consecuencias financieras de los cambios. Las responsabilidades adicionales asignadas a los municipios son menos y también están relacionadas con la promoción del desarrollo económico y social y la provisión de infraestructura.

Los nuevos gobiernos que serán creados por las comunidades indígenas tienen que proporcionar, en principio, la gama completa de servicios locales, además de algunos adicionales, como la disposición de justicia de acuerdo con las leyes locales. Presumiblemente, el impacto del nuevo gobierno en el gasto subnacional total no será sustancial, ya que en la mayor parte de los casos la transformación será nominal. Si bien los municipios existentes tendrán una nueva denominación, también habrá una división y/o remodelación de otras

unidades locales existentes. Esto podría afectar el gasto, principalmente, a través de la pérdida de economías de escala, la que, en cualquier caso, debería ser modesta. Por otra parte, es probable que el tamaño de la población involucrada en la transformación sea limitado (aunque hay puntos de vista divergentes sobre este tema). No hay ninguna razón evidente por la cual las nuevas comunidades indígenas deban tener un régimen tributario y de ingresos diferente al de los otros gobiernos subnacionales, aunque factores como la pobreza y el aislamiento deberían ser considerados en el sistema de transferencias intergubernamentales.

El mayor impacto del proceso de descentralización de gastos e ingresos está relacionado con la transferencia de personal de educación y de salud a nivel local. Este es un tema de alta sensibilidad política que aún no se ha definido en los textos legales, aunque, como se mencionó anteriormente, sus salarios son parte del presupuesto de las prefecturas. La transferencia efectiva de responsabilidades en estas áreas tendría grandes implicaciones financieras, dado el peso de la educación y la salud en el gasto del gobierno general (aproximadamente un quinto y séptimo del gasto público total, respectivamente). Sin embargo, no hay indicios de que dicha transferencia se materialice en el corto plazo, ya que los profesores se resisten al cambio por miedo a perder sus derechos de pensión y de ser trasladados a las zonas más remotas. Estas razones también retrasan la transferencia del personal de salud.

El actual sistema de ingresos subnacionales

Municipios

Los municipios bolivianos dependen cada vez más de las transferencias del gobierno central para financiar sus gastos. Los impuestos propios fueron equivalentes al 44% de las transferencias en 2000, mientras que en 2011 esta proporción disminuyó a alrededor del 17% (cuadro 3.3).

Las transferencias, que consisten principalmente en coparticipaciones de ingresos, han crecido mucho más rápido que los ingresos propios, debido a la creciente participación en el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH), una regalía del gas impuesta por el gobierno central y transferida a los municipios en 2005. El principal criterio de asignación de esta transferencia es el tamaño de la población, lo que dejaría a los municipios con los mayores flujos de inmigrantes en situación de desventaja. Esto se debe a que los datos de población se calculan por el año del censo, mientras que la demanda de servicios depende del tamaño actual de la población.

Cuando el precio internacional del gas se eleva, se produce un importante aumento del IDH y, en consecuencia, de las transferencias. De esta manera, la

Cuadro 3.3 ■ Ingresos municipales según origen, 2000–11 (en millones de pesos bolivianos)

	2000	2000 (porcentaje)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (proyectado)	2011 (porcentaje)
Ingresos totales	2.212,5	100,0	3.257,0	3.256,8	3.983,3	4.394,5	6.391,9	7.516,6	9.247,7	9.259,2	9.875,8	12.832,9	100,0
Ingresos recurrentes	851,7	38,5	892,4	959,6	1.180,1	1.220,6	1.293,4	1.456,2	1.697,8	1.708,3	1.988,7	2.515,3	19,6
Impuestos	574,7	26,0	583,2	616,0	784,8	761,6	848,8	966,4	1.166,1	1.210,9	1.442,1	1.705,9	13,3
Transferencias recurrentes	1.174,4	53,1	1.214,0	1.318,6	1.698,7	2.133,0	3.680,1	4.397,4	5.929,3	5.681,8	6.336,5	8.256,7	64,3
Transferencias de capital	136,1	6,2	1.079,9	774,4	935,4	909,6	1.291,9	1.209,0	1.078,4	1.571,2	1.303,5	1.837,0	14,3
Gastos totales	2.050,6	92,7	3.028,8	3.148,5	3.970,8	3.840,8	5.371,8	6.936,2	8.861,0	9.693,7	8.258,5	10.294,9	80,2
Gastos recurrentes	851,0	38,5	906,6	950,9	872,1	872,9	1.025,9	1.064,7	1.185,2	1.389,7	1.464,9	1.703,3	13,3
Gastos de capital	1.146,8	51,8	2.049,9	2.112,9	3.015,4	2.892,7	4.257,4	5.774,9	7.573,4	8.183,9	6.662,0	8.406,2	65,5
Formación bruta de capital	1.130,5	51,1	2.036,2	2.096,3	2.992,0	2.863,3	4.203,7	5.712,0	7.437,8	8.077,9	6.566,7	8.263,0	64,4
Balance	161,9	7,3	228,3	108,2	12,4	553,7	1.020,1	580,3	386,7	(434,4)	1.617,2	2.538,1	19,8

Fuente: UDAPE.

dependencia del gas reduce los incentivos para que los municipios amplíen su propia recaudación de ingresos.

La importancia de los impuestos y tarifas está estrechamente relacionada con la densidad poblacional de los municipios. Por ese motivo, aquellos ubicados en áreas metropolitanas recaudaron en promedio impuestos equivalentes a US\$25,1 per cápita en 2008, mientras que los más pequeños (con menos de 15.000 habitantes) recaudaron US\$5,7 per cápita. Las cifras correspondientes a las tasas y diversas contribuciones fueron de US\$7,9 y US\$3,7, respectivamente (Brosio, 2012).

Los impuestos municipales incluyen el impuesto a la propiedad, el impuesto a los vehículos y el impuesto sobre las transferencias de propiedad y vehículos. Estos son los impuestos locales típicos, aunque el impuesto a los vehículos se asigna con frecuencia para el nivel intermedio de gobierno, como las regiones o departamentos. Estos impuestos satisfacen la mayor parte de los requisitos prescritos por el cobro de impuestos subnacional: baja movilidad, poca distorsión, bajo nivel de exportabilidad, distribución uniforme de la base imponible en el territorio, etc. Además, tienen un significativo potencial de ingresos. Los datos comparativos sobre la importancia del impuesto a la propiedad en América Latina (cuadro 3.4) ubican a Bolivia en la parte superior de la lista. La recaudación de este impuesto alcanza al 0,62% del PIB, cifra un poco más alta que el nivel en Chile y Colombia, sustancialmente más elevada que en Argentina, Brasil y México, y cerca de cuatro veces mayor que en Ecuador, Perú y Guatemala.

Cuadro 3.4 ■ Dependencia del impuesto a la propiedad como proporción del PIB en América Latina, 1990–2007 (en porcentaje)

	1990–94	1995–99	2000–04	2005–07
Argentina	0,65	0,62	0,59	0,44
Bolivia	—	—	0,69	0,62
Brasil	0,37	0,41	0,42	0,44
Chile	0,55	0,65	0,70	0,59
Colombia	0,25	0,46	0,48	0,54
Ecuador	0,10	0,13	0,13	0,14
Guatemala	0,09	0,07	0,14	0,16
México	0,18	0,18	0,18	0,18
Paraguay	—	0,36	0,39	—
Perú	—	—	0,17	0,16
Uruguay	0,52	0,70	0,71	—
América Latina	0,33	0,40	0,38	0,36

Fuente: Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2008).

El desempeño relativo de Bolivia se acentúa cuando se considera el tamaño de la base imponible potencial. La base per cápita estimada del impuesto a la propiedad en este país es una cuarta parte de la de Argentina, un tercio de la de Brasil y alrededor de la mitad de la de Ecuador y Perú. En términos de propiedad urbana, que representa el mayor componente de la base imponible, las diferencias son mucho mayores. Al mismo tiempo, se debe reconocer que los países de América Latina apenas explotan el potencial del impuesto a la propiedad. La participación de las recaudaciones en el PIB en América Latina es menor que el promedio de los países en desarrollo y una octava parte del promedio de los países de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Bolivia se desempeña ligeramente mejor que el grupo de países en desarrollo.

Un problema ampliamente citado acerca de los impuestos municipales en Bolivia es la falta de poder discrecional, ya que, por ejemplo, el gobierno central fija un calendario progresivo de las tasas del impuesto a la propiedad. Cada año un decreto presidencial establece los parámetros que los municipios deben aplicar para determinar el valor de cada propiedad individual, tales como zona, antigüedad, calidad y pendiente del terreno, entre otros. Los municipios son responsables de la subdivisión de su territorio en un número predeterminado de zonas y de la revisión anual, con base en la inflación, del valor del metro cuadrado de la tierra y los edificios, elemento básico para la determinación de la base imponible. Sin embargo, pocos municipios han actualizado sus valores en el último tiempo, por lo tanto la base tributaria se está quedando retrasada con respecto a la evolución de los precios de mercado. Los municipios también tienen cierto poder discrecional en la selección de los parámetros para determinar el valor de cada propiedad individual, por lo que estos varían en cierta medida entre los municipios. Más importante aún, los municipios son también responsables de mantener el registro de propiedades, por lo que determinan la cobertura del impuesto a través de la actualización de contribuyentes, la incorporación de nuevas propiedades y el registro de cambios en sus características, es decir, en la valoración de las propiedades existentes.

En resumen, a pesar de su falta de poder discrecional, los municipios bolivianos tienen, potencialmente, un margen importante para determinar el volumen de recaudación que se deriva de sus potestades tributarias. El componente más importante de esta capacidad, que se descuida con frecuencia en la literatura, son las políticas de urbanización. En concreto, los municipios pueden reaccionar ante la falta de un poder discrecional simplificando los trámites —por ejemplo para otorgar permisos de construcción y renovación— y acelerando la urbanización de nuevas áreas para satisfacer la demanda de vivienda

procedente de la población migrante. Esto ocurre especialmente en las grandes ciudades hacia las que migra la población rural, lo que aumenta la demanda de vivienda.

La nueva construcción debe hacerse en áreas planificadas y con servicios, y contando con la aprobación de las autoridades locales. En caso contrario, se produce un aumento en la ilegalidad y la informalidad, ya que los nuevos edificios no pueden ser registrados ni estar sujetos a tributación. De acuerdo a estimaciones proporcionadas por las autoridades locales de La Paz y Cochabamba, la proporción de edificios ilegales/no registrados en relación con los registrados no es inferior al 20%. *Ceteris paribus*, esto conduce a una pérdida de la misma cantidad de ingresos en términos de valor, ya que los nuevos edificios tienen en promedio el mismo valor que los antiguos.

En otras palabras, la capacidad de proporcionar infraestructura y servicios determina el uso de la potestad tributaria. Obviamente, los retrasos en infraestructura son causados por falta de fondos. Por lo tanto, los municipios se encuentran en un círculo vicioso: son lentos para proporcionar infraestructura y servicios, en parte debido a que no cuentan con fondos adecuados, pero debido a su lentitud, no recaudan suficientes impuestos. Estas consideraciones ponen de relieve la necesidad de mejorar el funcionamiento de todas las áreas de la administración local.

La administración del impuesto a la propiedad es deficiente. Además del largo tiempo que transcurre entre la construcción de nuevas propiedades y su inclusión en los registros de los municipios, existen considerables atrasos en los pagos, que en el caso de las grandes ciudades representan alrededor del 10% al 15% de la recaudación de impuestos. A pesar de que un número creciente de municipios utiliza los servicios proporcionados por el Registro Único para la Administración Tributaria Municipal (RUAT),³ esto no es suficiente para mejorar sustancialmente la administración, ya que los municipios continúan a cargo de todos los componentes esenciales del proceso de evaluación y recaudación del impuesto a la propiedad.

En el caso del impuesto a los vehículos, el gobierno central determina su identificación, valoración y tasa. Su administración es principalmente tarea del RUAT, que mantiene el registro y determina la base imponible (valor de los

³ En relación con los impuestos a la propiedad, las tareas del RUAT son recibir las listas de propiedades de los municipios, actualizar la base imponible por referencias cruzadas de la información de los municipios con las tablas de parámetros emitidas anualmente por el gobierno central y devolver las listas a los municipios para que puedan recaudar los impuestos.

vehículos) de acuerdo a las tablas proporcionadas por el gobierno central. En concreto, los municipios solo son responsables de recaudar el impuesto.

Finalmente, el ingreso por el impuesto a las transferencias onerosas de bienes inmuebles y vehículos automotores (IMTO) también está fuertemente influenciado por los factores mencionados anteriormente. En principio, los municipios deben aplicar el impuesto a la transferencia de bienes inmuebles según el valor efectivo de mercado de la transacción, pero en la práctica aceptan los valores catastrales que son considerablemente inferiores a los del mercado, y, como consecuencia, la recaudación es baja.

Prefecturas

Los ingresos propios de las prefecturas son casi irrelevantes: representan solo el 2% de los ingresos totales, mientras que el 90% proviene de transferencias, las que de acuerdo con la clasificación oficial también incluyen las regalías.⁴ El petróleo y el gas son la base predominante de los ingresos asignados a las prefecturas, excluyendo el ingreso propio mínimo y los préstamos. La Ley de Hidrocarburos establece una regalía del 18% para el petróleo y el gas, de la que 11 puntos porcentuales van directamente a las prefecturas productoras, uno a las prefecturas de Beni y Pando y los seis restantes al Tesoro Nacional.

De acuerdo con la Ley de Hidrocarburos y otras legislaciones, los impuestos recaudados por concepto del IDH —que en realidad es una regalía que se grava con un tipo impositivo del 32% sobre el valor bruto de la producción— se distribuyen entre los diferentes niveles de gobierno de acuerdo a un proceso de cuatro capas (cuadro 3.5). La primera asignación determina las acciones que van a las prefecturas productora, a las no productoras y al gobierno central. La segunda garantiza que las prefecturas productoras reciban por lo menos tanto como los no productores. También se realiza una asignación especial por parte del Tesoro Nacional a las tres ciudades más pobladas. La tercera asignación define de qué manera los fondos recibidos por cada prefectura tienen que ser asignados entre su presupuesto, sus municipios y su universidad pública. Desde 2008 las prefecturas y municipios tienen que devolver al gobierno central una cuota del 30% del IDH con el fin de financiar el Fondo de Pensiones (*Renta Dignidad*). La cuarta asignación del impuesto a los hidrocarburos produjo un gran cambio en la distribución entre el gobierno central y los gobiernos locales entre 2007 y 2008. La participación de la renta de los hidrocarburos

⁴ Esto no se muestra fácilmente en las cifras oficiales, ya que los datos se mezclan con los impuestos locales que se derivan de los ingresos derivados del impuesto a los hidrocarburos, el cual se aplica de forma centralizada.

Cuadro 3.5 Distribución de las regalías y del impuesto directo a los hidrocarburos entre niveles de gobierno

Instrumento	Primera asignación	Segunda asignación	Tercera asignación	Cuarta asignación
Regalías Tasa: 18 %	Importe correspondiente a la tasa de impuestos: 11% a las prefecturas productoras; 1% para las prefecturas de Beni (2/3) y Pando (1/3); 6% para el gobierno central.			
Impuesto a los hidrocarburos Tasa: 32%	Recaudación total dividida de la siguiente manera: 12,5% a las prefecturas productoras; 31,25% para las prefecturas no productoras; 56,25% para el gobierno central.	Compensación del gobierno central a las prefecturas productoras que reciben menos de 6,25% del impuesto a los hidrocarburos. Asignación del 8% del impuesto a los hidrocarburos a los municipios de las tres prefecturas más pobladas, de acuerdo con la población.	Impuesto a los hidrocarburos distribuido a las prefecturas como sigue: 24,39% a las prefecturas; 66,99% a sus municipios; y 8,62% a sus universidades públicas.	El 30% del impuesto a los hidrocarburos recibido por cada prefectura y municipio va al Fondo de Pensiones.

Fuente: Brosio (2012).

destinada a las prefecturas se redujo en casi un 50%: en concreto pasó del 46% al 30% durante el mismo período. De manera similar, la proporción correspondiente a los municipios también registró una caída sustancial del 22% al 17% del total (Brosio, 2012).

Con respecto a los minerales, las regalías son el único instrumento utilizado para compartir la renta entre los diferentes niveles de gobierno. Los minerales desempeñan un papel de menor importancia en comparación con los ingresos del petróleo y gas. En 2009, las regalías sobre los minerales representaron menos de una cuarta parte de las regalías sobre el gas. El gobierno central determina las tasas de regalías mediante un mecanismo de reparto mucho más simple que el de los hidrocarburos. En virtud de la ley y la regulación aprobada en 2007, todas las regalías mineras se delegan: se destina el 85% a las prefecturas y el 15% al municipio donde se encuentra la mina. No existe ninguna asignación para otros municipios de la prefectura. Al igual que sucede con los ingresos por hidrocarburos, hay reglas estrictas para el uso de estas regalías. En el caso de las prefecturas, el 85% de la transferencia debe ser gastado en

inversión pública y el 10% en exploración y explotación de minerales y en proyectos ambientales. Los municipios, en tanto, deben gastar el 85% en inversión pública: la mitad de este porcentaje en proyectos en el área afectada por las operaciones mineras y la otra mitad en inversión pública en la comuna. El destinar ese sustancial porcentaje a la inversión tiene sentido desde el punto de vista de la volatilidad de estos ingresos, ya que se reduce el problema de financiar gastos recurrentes. Pero, al mismo tiempo, desconoce la necesidad de considerar los gastos de funcionamiento al planear nuevos proyectos de inversión.

El resto de las transferencias pagadas a las prefecturas, entre las que se cuenta el impuesto especial sobre hidrocarburos y derivados (IEHD) —un impuesto al consumo que grava los productos del gas y el petróleo, como la gasolina y el diésel— también está relacionado con los hidrocarburos, lo que genera que las transferencias totales sean completamente dependientes de las fluctuaciones de los precios y la producción de recursos naturales (cuadro 3.6). El único instrumento discrecional disponible para que las prefecturas aumenten su nivel de ingresos es el endeudamiento. Sin embargo, es un mecanismo riesgoso porque las prefecturas no cuentan con instrumentos tributarios para servir su deuda ni pueden predecir las tendencias futuras de las transferencias debido a su dependencia de los precios del gas y las fluctuaciones de la producción.

La distribución de las transferencias beneficia principalmente a las prefecturas productoras de gas y a las más pequeñas. Las asignaciones per cápita de las transferencias (cuadro 3.6) varían desde un mínimo de alrededor de US\$19

Cuadro 3.6 ■ Ingresos per cápita de las prefecturas, 2008

Prefecturas	Población (2001)	Ingresos propios per cápita (en dólares)	Transferencias per cápita (en dólares)	Otros ingresos per cápita (en dólares)	Ingresos totales per cápita (en dólares)	PIB per cápita 2006 (en bolivianos)	Participación en la producción de gas, 2006 (en porcentaje)
Chuquisaca	531.522	3,8	74,7	9,9	88,4	7.505	5,8
La Paz	2.349.885	1,2	18,8	4,1	24,1	9.139	—
Cochabamba	1.455.711	1,2	36,8	4,1	42,1	9.878	11,8
Oruro	392.451	1,9	83,5	3,6	89,0	10.898	—
Potosí	709.013	0,6	97,6	1,0	99,2	6.245	—
Tarija	391.226	4,1	457,2	1,4	462,7	29.468	60,1
Santa Cruz	2.029.471	0,9	33,9	6,5	41,3	12.744	22,3
Beni	362.521	0,3	92,8	9,8	102,9	7.509	—
Pando	52.525	—	378,4	4,3	382,7	14.576	—
Bolivia	8.274.325	1,5	141,5	6,3	149,3		100

Fuente: Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM, 2009).

para La Paz a un máximo de US\$457 para Tarija, que es la prefectura más rica. Los ingresos propios no modifican la distribución de los ingresos totales, lo que es altamente discutible por razones de equidad y de eficiencia. Las prefecturas más pequeñas tienen ingresos per cápita enormes, mientras que las más grandes tienen los más pequeños, a pesar de la concentración de la pobreza en las zonas urbanas.

La evolución reciente de las asignaciones tributarias

En junio de 2011, el parlamento boliviano aprobó la Ley de Clasificación y Definición de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos, que asigna las bases imponibles existentes a los diferentes niveles de gobierno. La ley, que tiene el mandato de la Constitución, introduce (o refuerza) un sistema basado en la separación intergubernamental de las bases tributarias. Las actuales asignaciones no cambian sustancialmente, ya que continúa la dependencia de las prefecturas de los recursos naturales y se confirma la clara preferencia por tener municipios fiscalmente más fuertes que las prefecturas. La mayoría de las bases tributarias se mantienen bajo el gobierno central, el cual conserva el derecho, también conferido por la Constitución, de transferir algunas de sus bases tributarias a los gobiernos subnacionales.

Los municipios mantienen sus bases imponibles, como la propiedad urbana y rural, la propiedad de los vehículos y la transferencia de la propiedad y vehículos. También reciben un impuesto al consumo de la chicha⁵ y la posibilidad de aplicar impuestos sobre daños al medio ambiente causados por las emisiones de gases. Los municipios tienen, en principio, completos poderes regulatorios y administrativos sobre sus bases imponibles. Como consecuencia, la situación de falta de poderes discrecionales, frecuentemente lamentada, desaparecería, aunque el gobierno central aún conserve su última palabra al presentar las decisiones municipales a una nueva agencia a cargo de coordinar la toma de decisiones tributarias subnacionales. Al mismo tiempo, la normativa reafirma la asignación a los municipios de la administración de los impuestos municipales, lo que vuelve más conjetural la posibilidad de trasladarla a las prefecturas, a no ser que se haga sobre una base puramente voluntaria.

Las asignaciones de impuestos a las prefecturas siguen siendo muy limitadas. En concreto, las prefecturas recibirán: i) el impuesto a la herencia, actualmente asignado al gobierno central; ii) la tributación a la propiedad de aviones y barcos de motor (no se especifica si las aerolíneas comerciales también pueden

⁵ Se trata de una bebida fermentada derivada del maíz y elaborada principalmente por agricultores, cuyo consumo se concentra en unos pocos departamentos del país.

someterse a tributación, pero las versiones anteriores de la ley sugieren que estarían exentas); y iii) la posibilidad de cobro de los impuestos sobre los daños al medio ambiente, no atribuibles a los vehículos, minerales, hidrocarburos o energía eléctrica.

El impuesto a la transmisión gratuita de bienes, que grava sucesiones y donaciones, desempeña un papel minúsculo en Bolivia, como sucede en otros lugares. En 2009, su recaudación a nivel nacional ascendió al 0,12%, por lo que los aportes de esta fuente —que representa menos de 2 bolivianos por habitante— contribuirían mínimamente a los ingresos departamentales. Su baja recaudación se debe, entre otros factores, a una base imponible muy restringida, que solo incluye bienes inmuebles y vehículos; y a las bajas tasas de impuestos, que corresponden al 1% para las transferencias entre padres e hijos y entre cónyuges, y al 10% y el 20% para los otros casos. Las prefecturas podrían esforzarse por ampliar sus recaudaciones, pero dependerían exclusivamente de las tasas de impuestos y del valor de tasación que actualmente lo determinan los municipios en el caso de las propiedades y el gobierno central/RUAT en el de los vehículos. Las prefecturas no pueden ampliar la base tributaria, ya que la ley establece que solo las propiedades sujetas a registro pueden ser incluidas en esta.

Los otros dos asideros tributarios reservados para las prefecturas también tienen un potencial recaudatorio muy modesto. Si se excluyen los aviones comerciales, la base imponible por aviones y barcos también es pequeña, dada la fácil evasión tributaria, mediante el uso de registros de extranjeros, y el hecho de que Bolivia, al no tener salida al mar, solo cuenta con una pequeña flota de barcos.

Los impuestos ambientales, un instrumento potencialmente poderoso, se encuentran actualmente sin explotar en Bolivia. Sin embargo, existe una serie de preguntas acerca de su proyección real. En primer lugar, las actividades económicas más importantes que impactan fuertemente en el medio ambiente están excluidas de la asignación a las prefecturas. En segundo lugar, la base imponible asignada (impacto ambiental) está solo vagamente definida y requeriría una especificación antes de que las prefecturas pudieran utilizarla. Por ejemplo: ¿sería el uso de riego o la contaminación del agua la base fiscal asignada a las prefecturas? ¿Se permitiría a las prefecturas imponer un impuesto sobre el carbono? En cualquier caso, solo la contaminación procedente de los hogares y de las actividades económicas no relacionadas con los minerales, hidrocarburos y electricidad podría ser gravada por las prefecturas, lo que reduciría considerablemente la base tributaria ambiental. Por último, el actual uso de los impuestos sobre la contaminación ambiental alrededor del mundo es bastante limitado,

sobre todo debido a las preocupaciones sobre su impacto en los costos y niveles de producción. Lo anterior podría también afectar la preparación de las prefecturas para utilizar impuestos ambientales.

Opciones para la movilización de ingresos subnacionales

La sugerencia de introducir nuevas fuentes de ingresos tributarios para los gobiernos subnacionales bolivianos podría dar a entender que la carga tributaria total del país es baja y debería aumentarse. Este no es el punto de vista defendido en este capítulo. La carga tributaria boliviana es relativamente alta, el sector público ha registrado superávits primarios cercanos al 3% del PIB en los últimos años y la deuda pública bruta es moderada y se ubica alrededor del 33% del PIB. En consecuencia, no hay necesidad de aumentar la presión fiscal global ni de incrementar el total de ingresos de los gobiernos subnacionales antes de que se les transfiera nuevas responsabilidades de gasto. Sin embargo, se requiere desarrollar instrumentos tributarios que puedan reemplazar o reducir la dependencia de los ingresos provenientes de los hidrocarburos.

Por lo tanto, el aumento de los ingresos que generarían los instrumentos tributarios propuestos en esta sección debería ser compensado con correspondientes reducciones de impuestos nacionales y transferencias intergubernamentales. También se sugiere que los gobiernos subnacionales cuenten con cierto poder discrecional en la determinación de los tipos impositivos aplicables en virtud de los nuevos instrumentos tributarios. De esta manera, estos podrían ajustar su nivel de gasto a las preferencias de sus ciudadanos, equiparando beneficios marginales de gastos a costos marginales de impuestos.

Municipios

Ningún intento se realiza aquí para identificar nuevos instrumentos tributarios para los municipios. Los tres principales instrumentos actualmente disponibles, y que han sido confirmados por la ley anteriormente mencionada sobre la clasificación de las bases impositivas, tienen un ingreso potencial lo suficientemente grande como para financiar sus responsabilidades de gasto, al menos hasta que se les transfiera la administración de la educación y la asistencia de salud. La experiencia internacional muestra que el impuesto a la propiedad puede proporcionar ingresos suficientes para que los gobiernos locales financien la provisión de servicios urbanos básicos de los que son responsables. Esto aplica, obviamente, para los municipios grandes y ricos, mientras que los más pequeños y pobres tienen que depender de las transferencias. Por otra parte, los municipios bolivianos tienen asignado el impuesto sobre los vehículos, que

por lo general recae en el nivel intermedio de gobierno, y el impuesto sobre la transferencia de la propiedad y vehículos, para el cual no prevalece un patrón claro de asignación, pero cuya recaudación es potencialmente importante. Es evidente que la principal reforma que debe emprenderse en Bolivia es aumentar los incentivos para que los municipios fortalezcan la recaudación de impuestos.

Esta sección proporciona una estimación del potencial del impuesto a la propiedad para financiar los gastos municipales. Además, refuerza el argumento de que los asideros tributarios municipales actuales son, en promedio, lo suficientemente grandes como para satisfacer las necesidades de financiamiento de los gastos actualmente asignados a los municipios. No obstante, hay una variación enorme en el grado en que los municipios bolivianos se benefician de los impuestos a la propiedad. Como era de esperarse, la recaudación per cápita de los municipios está positivamente asociada a su tamaño y también al esfuerzo realizado para administrar el impuesto. El cuadro 3.7, referido a los municipios más grandes de Bolivia, ofrece algunos indicadores de la variación en el esfuerzo. La participación de contribuyentes en el impuesto a las propiedades en la población (cuarta columna desde la izquierda, que ilustra el esfuerzo para llegar a los contribuyentes) varía sustancialmente entre los

Cuadro 3.7 ■ **Indicadores básicos del impuesto a la propiedad en una muestra de grandes municipios**

Prefectura	Número de propiedades registradas (2011)	Población (2010)	Coefficiente de propiedades sobre población (en porcentaje)	Recaudación total 2009 (en bolivianos)	Recaudación por propiedad (en bolivianos)	Recaudación per cápita (en bolivianos)
Cochabamba	118.587	618.384	19,2	89.481.050	755	145
El Alto	190.338	960.767	19,8	44.681.614	235	47
La Paz	157.365	840.209	18,7	175.437.044	1.115	209
Montero	16.313	98.539	16,6	4.143.497	254	42
Oruro	73.055	232.265	31,5	21.071.103	288	91
Potosí	32.871	167.439	19,6	7.438.040	226	44
Sacaba	50.778	179.847	28,2	7.579.430	149	42
Santa Cruz de La Sierra	209.247	1.651.436	12,7	152.544.497	729	92
Sucre	52.154	306.540	17,0	25.668.508	492	84
Tarija	36.206	211.018	17,2	18.783.512	519	89
Trinidad	14.598	97.625	15,0	4.672.616	320	48
Villa Montes	4.374	27.550	15,9	1.021.599	234	37
Yacuiba	11.411	138.414	8,2	4.382.606	384	32

Fuente: Para el número de propiedades, RUAT; para la población, Instituto Nacional de Estadística (INE); para la recaudación, Ministerio de Finanzas.

municipios y parece ser un factor determinante importante de la recaudación. De hecho, la variación es mucho mayor en las recaudaciones per cápita (última columna) que en las de propiedad (anteúltima columna), lo que significa que los municipios no difieren mucho en su tratamiento de los contribuyentes.

Los cambios frecuentes de alcaldes y de coaliciones de gobierno pueden explicar una parte de la gran varianza en la recaudación de impuestos municipales. Debido a que Bolivia no tiene un servicio civil local, los cambios en la orientación política traen consigo una reorganización del personal directivo. En consecuencia, los municipios con frecuencia reinician sus acciones casi de la nada después de la instalación de una nueva administración. Por otra parte, no hay relación entre las transferencias del gobierno central y la recaudación de impuestos municipales, lo que significa que no existe un incentivo directo para ampliar la recaudación a fin de recibir más subvenciones. Lo anterior se ha visto agravado por el peso cada vez mayor de las transferencias de ingresos derivados del gas y petróleo. En principio, esto afecta a todos los municipios por igual y no puede ser utilizado para explicar la varianza de comportamiento. Por otro lado, la falta de incentivos, derivada del método de asignación de subvenciones y de su rápido crecimiento reciente, favorece la aparición de factores idiosincrásicos, como alcaldes y coaliciones políticas con diferentes intereses y grados de capacidad para llevar a cabo la reforma.

La brecha entre la recaudación de impuestos reales y potenciales, y los factores que la determinan pueden explicarse usando el enfoque desarrollado por Bahl y Martínez-Vázquez (2008), resumido por la siguiente ecuación:

$$TC = \frac{TC}{TL} \cdot \frac{TL}{TAV} \cdot \frac{TAV}{TMV} \cdot \frac{TMV}{MV} \cdot MV \quad (1)$$

Donde TC = recaudación total; TL = responsabilidad fiscal: impuesto debido por los contribuyentes según lo determinado por los municipios; TAV = valor catastral imponible determinado por municipios; TMV = valor de mercado imponible; y MV = valor de mercado.

El primer término del lado derecho, la recaudación de impuestos a la propiedad sobre la obligación tributaria, puede también llamarse coeficiente de recaudación. Si todos los contribuyentes pagaran puntualmente y por completo sus deudas, el coeficiente sería igual a uno y no existiría ninguna filtración. El segundo término del lado derecho es la participación de la obligación tributaria sobre el valor de tasación imponible. Esto corresponde a la tasa legal del impuesto. Claramente, se trata de un elemento crucial para transformar la base tributaria potencial en recaudaciones reales. En este caso, las filtraciones

derivan solo de errores de cálculo. El tercer término representa el coeficiente de avalúo, esto es: la razón entre el valor del avalúo imponible y el valor de mercado imponible, mediante el cual la ley establece la fracción del valor de mercado imponible sobre la que se computará la obligación tributaria. No hay una necesidad lógica para tener un coeficiente de avalúo inferior a uno. Sin embargo, en muchos casos, una proporción inferior a uno se utiliza para promover la aceptación del impuesto por parte del público y reducir las quejas sobre los criterios de avalúo. En la práctica, una forma de reducir la tasa de avalúo es no actualizar el valor de tasación según la inflación. Esto también se puede citar como reavalúo perdido. El cuarto término es el coeficiente entre el valor de mercado imponible y el valor total de mercado, el cual resume todos los efectos de los tratamientos preferenciales, las exenciones sobre la base tributaria y los errores en la evaluación del verdadero valor de mercado de la propiedad. Los errores también incluyen la incapacidad de la administración tributaria para identificar propiedades y, por lo tanto, incluir contribuyentes potenciales en la red. El producto del cuarto y del quinto término de la ecuación (1) representa la base tributaria que está realmente disponible para pagar impuestos.

Se intentó estimar la pérdida de potenciales recaudaciones para los municipios bolivianos, mediante la limitada información disponible. Si se comienza por el primer término, la evaluación para La Paz y Cochabamba —que representan alrededor del 20% de la población total, pero una proporción mucho mayor en términos de recaudación del impuesto a la propiedad— sitúa el coeficiente de recaudación en torno al 85%. No hay ninguna razón para suponer que el segundo término tiene que ser diferente de la tasa legal, más aun si se tiene en cuenta que el cálculo lo realiza el RUAT. El tercer término desempeña un rol crucial en Bolivia, al igual que en la mayoría de los países, como resultado del ajuste poco frecuente de los valores catastrales a la inflación. En los últimos años, prácticamente ningún municipio de Bolivia ha efectuado dicho ajuste. Teniendo en cuenta que la tasa media de inflación anual entre 2006 y 2011 ha sido casi del 7,5% y suponiendo que el ajuste perdido se refiere solo a los últimos cinco años en promedio,⁶ el tercer término tendría un valor de 0,5%.⁷ El cuarto término representa la incapacidad o falta de voluntad de los municipios

⁶ En las grandes ciudades, como La Paz, las cuales obviamente marcan la tendencia, el reavalúo fue detenido a comienzos de la última década. Esto hace que la evaluación realizada en este capítulo sea bastante prudente.

⁷ No hay información oficial sobre la evolución de los precios de la vivienda. Cierta evidencia sugiere que en las grandes ciudades los precios crecen más rápido que el índice general de precios, debido principalmente a la alta migración. En consecuencia, es muy probable que utilizar el índice general de precios para actualizar a la inflación subestime el ajuste.

para determinar los valores de propiedad e identificar nuevas propiedades y contribuyentes. Las entrevistas con representantes municipales revelaron que el coeficiente en cuestión es de alrededor del 85%, lo que significa que las propiedades no registradas y/o los valores no actualizados representan el 15% del total. En resumen, el coeficiente de la base tributaria evaluada al valor de mercado debería ser igual a $0,85 \times 0,65 \times 0,85 = 0,47\%$.

Esto significa que la recaudación de impuestos perdidos debido a decisiones políticas y debilidades administrativas suma en promedio más del 50% de las recaudaciones potenciales. Evidentemente, esta es una enorme brecha, cuya eliminación requeriría un amplio rango de acciones por parte de los municipios, las cuales deberían adoptarse gradualmente pero con determinación. Estas acciones incluyen cambios en la disciplina y en la administración legal destinados a: i) entregar poder discrecional a los municipios para ajustar las recaudaciones a las necesidades de gasto percibidas, ii) estimular a los municipios individuales a fin de explotar mejor su ingreso potencial, y iii) ampliar la cobertura, por lo que la carga sobre los contribuyentes actuales podría reducirse sin cambiar las recaudaciones.

Existen al menos cuatro formas para mejorar la recaudación tributaria local y reducir la enorme disparidad de resultados. La primera es crear un servicio civil local. Actualmente, los esfuerzos para mejorar la administración tributaria local son bastante esporádicos, debido a los frecuentes cambios electorales de alcalde y consejo. El segundo instrumento es mejorar las políticas de urbanización para acelerar el desarrollo de nuevas áreas y la construcción de nuevas viviendas. Esta es a la vez una tarea nacional y local, que involucra cambios en la legislación para reducir la burocracia y mejorar la administración, al agilizar la entrega de permisos de construcción y renovación y la provisión de infraestructura para nuevas áreas.

El tercer instrumento es rediseñar las transferencias del gobierno central. Vincular las transferencias con la capacidad tributaria o con el uso eficiente del potencial tributario no es una tarea fácil. Esto requiere información sobre el potencial más que sobre la base tributaria evaluada, lo que es difícil de estimar en el caso de las propiedades. Evidentemente, esta tarea se vería facilitada mediante la construcción de catastros regionales, o nacionales, para garantizar la uniformidad de criterios de evaluación y prácticas. El uso de indicadores estadísticos se hace difícil debido a que: i) no hay buenos sustitutos de valor de los bienes inmuebles, y ii) si los hubiera y fueran aceptados por todas las partes interesadas, probablemente no estarían disponibles a nivel municipal. Este es el caso del PIB, por ejemplo, que es frecuentemente, aunque no unánimemente, considerado una *proxy* de valor de bienes inmuebles.

Una mejor alternativa para este tercer instrumento sería promover los esfuerzos de recaudación de impuestos municipales, vinculando las transferencias o una parte de ellas al crecimiento de las recaudaciones o a otros indicadores de tales esfuerzos. Para ser más específicos, una parte de la cantidad total de subvenciones podría ser asignada de acuerdo a las diferencias, para cada municipio, entre la tasa de crecimiento de sus recaudaciones y la tasa de crecimiento promedio nacional. Las tasas de crecimiento deberían calcularse como promedios móviles durante un período de tres o cuatro años para evitar cambios repentinos y comportamientos estratégicos. Los indicadores alternativos y/o complementarios podrían ser el crecimiento en el número de contribuyentes y la reducción de impuestos atrasados. Una cuarta opción sería asignar a las prefecturas la administración del impuesto a la propiedad.

Prefecturas

La reforma estructural de las prefecturas es de alta prioridad. Las prefecturas tienen un sistema de financiamiento que es incompatible con el buen funcionamiento de un gobierno descentralizado debido a lo siguiente:

- No tienen poder discrecional para determinar sus ingresos.
- Sus actuales fuentes de ingresos son completamente dependientes de recursos naturales altamente cíclicos.
- Las asignaciones a las prefecturas individuales son altamente desiguales e incompatibles con el objetivo de proporcionar un conjunto homogéneo de servicios, según lo dispuesto por la Constitución.

Por lo tanto, las opciones de reforma deberían centrarse en identificar instrumentos de ingresos capaces de proporcionar a las prefecturas un grado de autonomía en la determinación de la carga fiscal que imponen a sus ciudadanos.

Esto sugiere que los nuevos instrumentos de ingresos deben ser impuestos propios o bases tributarias compartidas, ya que ambos permiten discrecionalidad en la determinación de su carga a través de las tasas de impuestos y la definición de la base imponible. Con estos instrumentos, el nivel de ingresos (y por tanto de gastos) se determina de acuerdo a las preferencias locales y con referencia a la asignación actual de responsabilidades de gasto. El futuro traspaso de responsabilidades puede ser acomodado con un aumento en las tasas de los impuestos permitido para los mismos instrumentos tributarios, dependiendo del tamaño de su base tributaria. Sin embargo, en el caso de incrementos mayores de necesidades de gasto debería recurrirse al traspaso de otros instrumentos tributarios.

La dependencia de los recursos naturales podría eliminarse de una manera más simple mediante la sustitución parcial o total de las regalías y/o el impuesto a los hidrocarburos con una participación de la recaudación de impuestos nacionales asignados de acuerdo al tamaño de la población u otro criterio. El principio de origen, que implica que la participación en la recaudación de impuestos se asigna según la zona en la que se generan, no es apropiada en Bolivia, debido a la práctica de la administración tributaria que privilegia la sede de las empresas. Sin embargo, los ingresos compartidos no tienen el mismo beneficio que los propios en términos de rendición de cuentas a nivel subnacional.

El resto de esta sección presenta una exploración preliminar de posibles fuentes de ingresos propios para las prefecturas. La selección de instrumentos de financiamiento se basa en sugerencias derivadas de las buenas prácticas internacionales; en propuestas formuladas en Bolivia por diferentes partes interesadas, incluyendo organizaciones internacionales; y en las opiniones del autor. Los instrumentos son evaluados sobre la base de una serie de criterios ampliamente aceptados que los califica como fuente adecuada de ingresos subnacionales en las circunstancias específicas de Bolivia. Estos criterios son los siguientes:

- **Estabilidad de ingresos a través del tiempo.** Esto es importante para la planificación financiera efectiva de las prefecturas, especialmente al considerar que no cuentan con acceso al financiamiento a corto plazo como el gobierno central.
- **Tamaño de la base tributaria potencial.** Cuando esta base es sustantiva permite usar un pequeño conjunto de instrumentos tributarios y evita el uso de impuestos distorsionadores.
- **Explotación actual de la base tributaria.** Es un factor específico del país que permite el reequilibrio de la política tributaria cuando las bases tributarias sustanciales no son explotadas.
- **Vínculo con las responsabilidades políticas de las prefecturas.** Esto posibilita la implementación de la tributación de beneficios.
- **Equidad intergubernamental.** Requiere que los nuevos ingresos no amplíen las disparidades entre las prefecturas, reduciendo, de esa manera, la necesidad de transferencias compensatorias.
- **Equidad interpersonal.** A pesar de que esta es una preocupación típica del gobierno central, el uso de instrumentos tributarios altamente discriminatorios entre los individuos puede crear resistencia en el nivel local y sumar problemas al gobierno central.

- **Eficiencia intergubernamental.** La falta de exportabilidad de impuestos es un requisito de los impuestos subnacionales diseñados para fomentar la rendición de cuentas y puede ser mitigada en el caso de la tributación de beneficios.
- **Viabilidad administrativa.** Se refiere a los costos administrativos de los nuevos instrumentos. Es un criterio fundamental en vista del múltiple número de instrumentos tributarios que podrían aumentar considerablemente los costos administrativos, sin producir necesariamente más ingresos. El mantener los costos manejables depende de la información acerca de las bases tributarias locales y de la posibilidad de utilizar la actual administración y las mejores oportunidades disponibles para recaudar nuevos impuestos (por ejemplo, el pago de impuestos por unidades situadas en la etapa inferior del proceso de producción y distribución).
- **Aceptación política.** Este suele ser un gran problema en Bolivia, debido a la tradicionalmente baja reputación de la clase política ante los ojos de los segmentos más numerosos y pobres de la población. Los cambios en los impuestos, cargos o gastos administrativos provocan con frecuencia reacciones violentas. La introducción de cualquier modificación tiene que ser sopesada y preparada con mucho cuidado.

El ingreso potencial de varios de los instrumentos tributarios propuestos se estima de una manera pragmática. En concreto, el ingreso potencial de cada instrumento, y por lo tanto de las tasas aplicables a las bases tributarias estimadas, se evalúa a partir de las experiencias de otros países que han utilizado o utilizan instrumentos similares, adaptados en la medida de lo posible a las circunstancias de Bolivia. En este enfoque, para cada prefectura, el ingreso potencial de cada uno de los instrumentos de ingresos considerados se puede comparar con los ingresos reales derivados de las fuentes de ingresos existentes que los nuevos están destinados a sustituir, lo que permite considerar el impacto diferencial entre prefecturas y sugerir la eventual necesidad de una reforma del sistema de transferencias. Asimismo, se estiman diferentes combinaciones de instrumentos y se entrega alguna indicación del posible rango de variación en las tasas tributarias.

La comparación presentada en este trabajo utiliza los ingresos derivados de las asignaciones del IDH. Estas asignaciones se pagan a todas las prefecturas, aunque de una manera que genera disparidades significativas. Obviamente, las prefecturas que perderían con el cambio —las ricas en recursos naturales, como Tarija— podrían recibir en compensación un aumento de las transferencias, mientras que las prefecturas que ganarían podrían recibir menos

transferencias.⁸ Sin embargo, en ambos casos esto debe llevarse a cabo después de una cuidadosa consideración de su capacidad fiscal total. Las transferencias deben derivar de todo el conjunto de impuestos nacionales, y no solo del impuesto a los hidrocarburos, con el fin de reducir su volatilidad. Su asignación debe estar estructurada de manera que incluya incentivos para estimular el esfuerzo fiscal.

Compartir las bases de los impuestos a los bienes inmuebles y vehículos entre municipios y prefecturas

Los impuestos a los bienes inmuebles y vehículos están actualmente asignados exclusivamente a los municipios. No obstante, compartir sus bases no representaría una rareza. En Francia, los impuestos a la propiedad son compartidos entre los tres niveles de gobierno, específicamente entre municipios, departamentos y regiones. Este sistema ha estado en vigencia para los dos primeros niveles desde la Revolución Francesa y, tras la creación de las regiones, se extendió a ellas en la década de 1970. Su funcionamiento se facilita por una eficiente administración de los impuestos por parte del gobierno central, mientras que cada gobierno local determina sus tasas tributarias dentro de tramos establecidos a nivel nacional.

La implementación de esta coparticipación en Bolivia sería técnicamente bastante simple, ya que solamente se necesita la introducción de una sobretasa en las prefecturas por encima de la actual tasa municipal. Políticamente, sería más difícil, ya que probablemente enfrentaría una fuerte resistencia de los municipios y requeriría una modificación a la reciente ley sobre clasificación de bases tributarias. Los municipios podrían ser inducidos a ceder una parte de sus derechos sobre esta base tributaria a cambio de bases imponibles más dinámicas, como el impuesto a los ingresos personales, a través de una sobretasa de beneficio municipal.

La centralización de la administración del impuesto a la propiedad a nivel de prefectura podría ser beneficiosa para ambos niveles de gobierno. La ventaja podría ser sustantiva para los pequeños y medianos municipios, debido a las posibles economías de escala. Al mismo tiempo, la centralización de la administración tributaria es solo una parte del problema, ya que las políticas de urbanización y de infraestructura son al menos igualmente importantes y se encuentran bajo la responsabilidad de los municipios.

Las simulaciones del potencial recaudatorio de una sobretasa sobre los impuestos a la propiedad y los vehículos que beneficie a las prefecturas se presentan en el cuadro 3.8 y se basan en los siguientes supuestos:

⁸ En el futuro inmediato, las transferencias podrían ser el IDH, pero en el mediano plazo sería necesario introducir transferencias niveladoras.

Cuadro 3.8 ■ Estimación de la recaudación potencial de una sobretasa a la propiedad y los vehículos en las prefecturas, 2009

	Impuesto municipal a la propiedad (en bolivianos)	Impuesto municipal a los vehículos (en bolivianos)	Número de municipios	Municipios sin información disponible	Impuesto departamental a la propiedad (en bolivianos)	Impuesto departamental a los vehículos (en bolivianos)	Impuesto departamental a la propiedad (en porcentaje del PIB)	Impuesto departamental a los vehículos (en porcentaje del PIB)
Chuquisaca	26.943.857	8.961.005	28	2	4.041.579	1.344.151	0,074	0,025
La Paz	227.835.144	71.698.142	80	30	34.175.272	10.754.721	0,112	0,035
Cochabamba	11.994.829	51.152.669	45	7	1.799.574	7.672.900	0,097	0,041
Oruro	22.515.203	12.333.592	35	16	3.377.280	1.850.039	0,049	0,027
Potosí	11.536.374	7.976.909	38	14	1.730.456	1.196.536	0,021	0,014
Tarija	26.883.183	14.538.389	11	0	4.032.477	2.180.758	0,029	0,015
Santa Cruz	199.945.677	88.265.447	56	2	29.991.852	13.239.817	0,091	0,040
Beni	8.948.180	1.675.383	19	0	1.342.227	251.307	0,037	0,007
Pando	1.833.660	1.798.748	15	12	275.049	269.812	0,025	0,025
Total	538.436.107	258.400.284	327	83	78.966.192	38.760.041	0,535	0,229

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por las autoridades municipales.

- **Reacciones de los contribuyentes y las administraciones tributarias.** Todas las simulaciones realizadas en este capítulo suponen que los contribuyentes no reaccionan a los aumentos de impuestos mediante la merma de su cumplimiento. Esto puede no estar muy alejado de la realidad dada la reducida dimensión de los cambios propuestos. Asimismo, no es posible descartar filtraciones en la administración tributaria, aunque hay dos fuerzas opuestas operando. Si la administración la llevan a cabo los municipios, podrían ver disminuidos los incentivos al trabajo por la sobretasa de las prefecturas, debido a que parte de la recaudación iría a otro nivel de gobierno. Por su parte, las prefecturas tendrían incentivos para ejercer presión o para ofrecer ayuda a los municipios. Lo contrario sucedería si la administración del gobierno se trasladara a las prefecturas.
- **Las tasas tributarias.** Estas serían fijadas en niveles equivalentes a aproximadamente una sexta parte de las tasas nacionales, lo que proporcionaría ingresos adicionales para las prefecturas que ascienden al 15% del impuesto existente. Una simulación con tasas más altas de impuestos se ilustra más adelante, al comentar los resultados agregados.

Las simulaciones sugieren que, bajo estos supuestos, el potencial recaudatorio combinado de los dos impuestos para las prefecturas sería equivalente a alrededor del 0,1% del PIB.

Impuesto al turismo

El impuesto al turismo es un instrumento tributario muy antiguo. Dado que fuera de las principales zonas turísticas solo tiene un ingreso potencial marginal, en esas áreas, este impuesto puede ayudar a superar un problema típico: el hecho de que el tamaño de los servicios públicos tiene que ser determinado con relación a toda la población y no solo a la residente. Las tasas turísticas están claramente inspiradas en el principio del beneficio: la carga tributaria es una compensación por el uso de los servicios públicos que hacen los turistas. Ellas no se exportan y los servicios prestados corresponden a la carga tributaria. Los impuestos turísticos también se utilizan cada vez más con fines ecológicos: los turistas emplean el entorno natural y, de conformidad con las consideraciones de eficiencia económica, deben pagar por su uso. Este tipo de gravamen ha sido recientemente renovado en varios países, particularmente en los principales destinos turísticos. Si bien hay una buena justificación económica para gravar al turismo, también existe considerable oposición política a ello por parte de la industria del turismo. Dado que estos impuestos suelen aplicarse a los hoteles y otros alojamientos relacionados

Cuadro 3.9 ■ **Estimación de la recaudación de un impuesto al turismo, 2009**

Departamento	Recaudación 2009 (en bolivianos)	Ingresos por departamento (en porcentaje)	Noches ocupadas por turistas	Porcentaje	Porcentaje del PIB
Chuquisaca	289.288	4,6	106.269	4,0	0,005
La Paz	2.014.079	32,3	880.926	33,3	0,007
Cochabamba	794.778	12,8	308.350	11,7	0,004
Oruro	363.467	5,8	163.760	6,2	0,005
Potosí	167.105	2,7	72.067	2,7	0,002
Tarija	334.974	5,4	125.408	0,7	0,002
Santa Cruz	2.002.327	32,1	878.518	33,2	0,006
Beni	137.974	2,2	54.847	2,1	0,004
Pando	126.546	2,0	54.234	2,1	0,012
Total	6.230.538	100	2.644.380	96	0,047

Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos de INE y UDAPE.

con el turismo, son altamente visibles y por lo general resistidos por los sectores involucrados.⁹

La importancia económica del turismo en Bolivia no es insignificante, ya que representa casi el 10% de las exportaciones y el 2% del PIB (Brosio, 2012). Estos porcentajes son ligeramente superiores al del resto de los países de América del Sur, con la excepción de Uruguay. Al año 2009, el número de visitantes extranjeros registrado era de alrededor de medio millón al año. Esta cifra creció rápidamente en la década de 1990, pero en el último tiempo se ha estancado. Las noches de alojamiento en hoteles y otros tipos de acomodaciones turísticas totalizan alrededor de dos millones de unidades.

Las estimaciones de recaudaciones se presentan en el cuadro 3.9 y se basan en los siguientes criterios:

- **Tasas de impuestos.** Las tasas son específicas y escalonadas según la categoría de alojamiento. Estas oscilan desde el equivalente a US\$0,5 por noche en hoteles de cinco estrellas hasta US\$0,25 en alojamientos más baratos.

⁹ Un ejemplo frecuentemente citado en relación con la reaparición de los impuestos turísticos es la Ecotasa (*Eco-tax*), introducida por el gobierno de la región de Baleares de España en la década de 2000. Este impuesto produjo ingresos importantes de la industria del turismo en las Islas Baleares, pero fue derogado después de cuatro años de aplicación debido a la fuerte oposición del sector turístico. En Italia, en cambio, los municipios han reintroducido el impuesto en el contexto de la reforma de las relaciones intergubernamentales y bajo la presión de los municipios que se benefician del turismo.

Los gobiernos locales podrían autorizar la variación de las tasas (por ejemplo, +/- 25%).

- **Asignación entre prefecturas.** La distribución de ingresos podría hacerse de acuerdo al número de noches de alojamiento en hoteles y otras acomodaciones ponderado por el número de establecimientos en cada categoría.
- **Administración tributaria y recaudación.** Podría asignarse a la agencia de la prefectura a cargo del turismo o las prefecturas podrían delegarla a las agencias correspondientes que operan en las grandes ciudades (donde existen). Esta es una solución de uso frecuente alrededor del mundo. Para eso, podría permitirse una tarifa que cubra el costo de administración.

Los resultados subestiman un tanto los ingresos potenciales, ya que solo se consideran las 10 ciudades más grandes. Por otro lado, los cálculos asumen un pleno cumplimiento, lo que probablemente resulta en un sesgo hacia arriba no despreciable.

Un impuesto al consumo de gasolina y diésel en las prefecturas

El impuesto aplicado en las prefecturas al consumo de gasolina y diésel es una opción ampliamente considerada en Bolivia. Los combustibles para los vehículos ya están sujetos centralmente al impuesto especial a los hidrocarburos, y parte de su recaudación se asigna a las prefecturas como transferencia basada en el tamaño de la población. Una alternativa en esta área sería permitir a las prefecturas imponer sus propias tasas de impuestos sobre el diésel y la gasolina dentro de los tramos establecidos por el gobierno central, creando así una nueva sobretasa subnacional en el impuesto nacional. Hay razones económicas sólidas para un cambio como este. El consumo de combustible para vehículos proporciona una amplia base tributaria que crece a medida que aumenta el ingreso, aunque puede estar sujeto a los caprichos de las fluctuaciones del precio del petróleo, que afectan la cantidad consumida. Habitualmente, el consumo de combustible se correlaciona con el consumo en general, por lo que la asignación de este impuesto entre los gobiernos regionales es más similar o equitativa que la de los impuestos a la renta.¹⁰ A pesar de que la base imponible es móvil, pequeñas diferencias en las tasas tributarias entre las prefecturas no generarían mucha movilidad.

Sin embargo, también existen consideraciones que juegan en contra de este tipo de impuesto. Su aplicación como un impuesto propiamente local, es decir,

¹⁰ Cossio Muñoz-Reyes (2005) analizó la incidencia del impuesto especial a los hidrocarburos y encontró que existía un impacto proporcional casi perfecto en el consumo, el cual debería traducirse en un impacto regional proporcional.

gravando el consumo local, puede ser administrativamente compleja. Esto se debe a que, al tratarse de un impuesto sobre el consumo, debe recaudarse donde se adquiere el combustible —las estaciones de gasolina— en lugar de donde se produce. Alternativamente y de forma más eficiente, el impuesto puede recaudarse de los distribuidores mayoristas, a quienes se les pedirá que declaren la ubicación de sus clientes (las estaciones de servicio), como ocurre en Italia con la sobretasa regional sobre la gasolina y el diésel. Con este cambio, los costos administrativos se reducirían significativamente. Por otro lado, los precios de la gasolina y el diésel son altamente regulados en Bolivia. Debido a la sensibilidad política del tema, los precios no han aumentado en mucho tiempo. La tasa del impuesto tiene un piso de Bs.3,5 por litro, pero cambia de acuerdo a las condiciones económicas. El impuesto especial a los hidrocarburos funciona como un amortiguador entre las fluctuaciones de los precios del petróleo y el precio final regulado. En diciembre de 2010, el gobierno decidió repentinamente elevar el precio de la gasolina en un 73%, lo que provocó disturbios que forzaron a dar marcha atrás con la medida. Todo esto no sería un buen augurio para la introducción de un impuesto local. Sin embargo, hay que considerar que el gobierno tiene que continuar sus esfuerzos para abandonar su política de precio fijo para los combustibles de los vehículos, por lo que cambios pequeños y graduales son políticamente más viables que cambios grandes y abruptos. Finalmente, convertir a las prefecturas en las beneficiarias del impuesto lo haría políticamente más factible debido a la ampliación del número de personas favorecidas.

El cobro del impuesto debería utilizar el actual sistema del impuesto especial a los hidrocarburos, con la carga adicional de pedir a los vendedores de combustible el detalle de los volúmenes vendidos por la prefectura. Las filtraciones de las recaudaciones se mantendrían al mínimo, ya que el total del volumen de ventas evaluado debería ser el mismo para el impuesto especial a los hidrocarburos y el impuesto al combustible local. Las simulaciones de los ingresos, proporcionadas en el cuadro 3.10, se basan en los siguientes supuestos y criterios:

- **Tasas de impuestos.** La tasa equivaldría a 1/20 de la tasa nacional, que corresponde aproximadamente a un promedio de Bs.0,2 por litro, con la posibilidad de que los departamentos individuales puedan aumentar a Bs.0,22 por litro. Las simulaciones con una tasa de impuestos más grande (Bs.0,4 por litro) se proporcionan en el cuadro de resumen (cuadro 3.13).
- **Proyección de ingresos.** En años “normales” el impuesto especial a los hidrocarburos proporciona alrededor del 2% del PIB. Las recaudaciones cayeron en 2008 y 2009 a causa de la brecha entre el precio internacional del petróleo y el precio de venta fijo. Por lo tanto, en un año normal el

Cuadro 3.10 ■ **Estimación de la recaudación de un impuesto prefectoral al combustible para vehículos, 2009**

	PIB 2009 (en miles de bolivianos)	Porcentaje	Vehículos particulares	Porcentaje	Impuesto a los combustibles en las prefecturas (en bolivianos)	Porcentaje del PIB
Chuquisaca	5.466.642	4,5	31.880	3,9	1.832.785	0,0034
La Paz	30.626.803	25,2	211.589	26,2	12.164.276	0,0040
Cochabamba	18.545.544	15,2	177.413	21,9	10.199.494	0,0055
Oruro	6.830.816	5,6	53.929	6,0	3.100.384	0,0045
Potosí	8.332.607	6,8	26.520	3,3	1.524.638	0,0018
Tarija	14.127.458	11,6	45.854	5,7	2.636.152	0,0019
Santa Cruz	33.114.415	27,2	251.495	31,1	14.458.476	0,0044
Beni	3.595.380	3,0	10.216	1,3	587.319	0,0016
Pando	1.087.079	0,9	9*	—*	517	—
Total	121.726.744	100	808.905	100	46.504.041	0,027

Fuente: Elaboración propia a partir de información sobre el PIB y los vehículos privados proporcionada por el INE.

* No existen datos confiables para Pando debido a las exenciones de la zona franca.

impuesto local a los combustibles debe proporcionar recaudaciones del orden del 0,04% del PIB.

- **Reparto entre prefecturas.** La distribución de los ingresos debería calcularse en función del consumo efectivo; sin embargo, esta información no está disponible actualmente. Por lo tanto, la simulación utiliza el número de vehículos privados como *proxy*.

Un impuesto al consumo de electricidad en las prefecturas

La electricidad es usualmente gravada en todo el mundo mediante la imposición de impuestos sobre el consumo nacional e impuestos al valor agregado (IVA), además de impuestos directos a las empresas productoras. La base tributaria es grande y estable, con un crecimiento correlacionado con el incremento del PIB. Este tiene dos componentes diferentes. El primero es el consumo interno, que representa una base tributaria especialmente adecuada para los gobiernos locales, ya que no es exportable. Este impuesto es aproximadamente proporcional al consumo total de los hogares y, por lo tanto, la asignación de la base tributaria a los gobiernos locales debe corresponder en gran medida al peso de la electricidad en el consumo general. El segundo componente es la electricidad utilizada por empresas y gobiernos locales para el alumbrado público. Este componente es generalmente mayor que el primero, pero se distribuye de manera más desigual entre los gobiernos locales. Un impuesto local sobre este

componente es claramente exportable en el caso de firmas que venden parte de su producción fuera de las fronteras locales.

Desde un punto de vista administrativo, estos dos impuestos son los más adecuados para los gobiernos subnacionales, ya que las empresas de energía pueden realizar las recaudaciones cuando facturan a los clientes. Además, no hay problema en la asignación de los contribuyentes al gobierno local correspondiente, ya que se gravan donde ocurre el consumo. En todas partes, los gobiernos locales emplean este impuesto cuando se les permite. En Italia, por ejemplo, existen impuestos específicos al consumo eléctrico a nivel municipal y provincial, que se agregan al impuesto específico nacional. En Bolivia, el precio de la energía es estrechamente regulado y parcialmente subsidiado a través de la venta de gas natural a los productores en términos de concesión. El costo de la electricidad, al igual que el de la gasolina y el diésel, es un tema políticamente sensible debido a su impacto en los ingresos de los hogares pobres, aunque este impacto puede reducirse a través de tarifas apropiadas que favorezcan a los pequeños consumidores.

El cuadro 3.11 presenta simulaciones de ingresos sobre la base de los siguientes supuestos y criterios:

- **Tasas de impuestos.** Las tasas son específicas y equivalen a Bs.50 por MWh en consumo de los hogares y Bs.25 por MWh en el consumo no doméstico. Estos valores ascienden a poco menos de una cuarta parte de las

Cuadro 3.11 | Estimación de la recaudación de un impuesto departamental a la electricidad, 2009

	Consumo de electricidad (Mwh)		Recaudación (bolivianos)				Porcentaje del PIB
	Hogares	Total	Hogares	Otros	Total	Porcentaje	
Chuquisaca	63.869	170.353	3.193.450	2.662.100	5.855.550	3,7	0,107
La Paz	527.511	1.101.132	26.375.550	14.340.525	40.716.075	25,6	0,133
Cochabamba	333.000	841.207	16.650.000	12.705.175	29.355.175	18,5	0,158
Oruro	61.765	303.037	3.088.255	6.031.800	9.120.055	5,7	0,134
Potosí	27.679	248.487	1.383.950	5.520.200	6.904.150	4,3	0,083
Tarija	51.491	87.372	2.574.550	897.025	3.471.575	2,2	0,025
Santa Cruz	731.482	1.736.418	36.574.100	25.123.400	61.697.500	38,8	0,186
Beni	27.455	47.806	1.372.750	508.775	1.881.525	1,2	0,052
Pando	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total	1.824.252	4.535.812	88.019.155	67.789.000	159.001.605	100	0,0878

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INE y UDAPE.
n.d.: Información no disponible (debido a exenciones de zona franca).

correspondientes tasas de impuesto percibidas en Italia por los gobiernos municipales y provinciales, respectivamente. Un nivel mínimo de consumo podría ser eximido, reduciendo correspondientemente la recaudación.

- **Recaudación.** Los proveedores de energía utilizarían el sistema de facturación existente. Este sistema, junto con tasas tributarias modestas, prácticamente excluye la posibilidad de nueva evasión.
- **Asignación.** Los impuestos serían distribuidos entre las prefecturas de acuerdo al consumo efectivo.

Las simulaciones sugieren que este impuesto podría producir el equivalente al 0,13% del PIB para las prefecturas.

Un impuesto a la renta de las personas en reemplazo del régimen complementario al IVA (RC-IVA)

Un impuesto sobre la renta personal que sustituya al régimen complementario al IVA (RC-IVA) sería un cambio importante para todo el sistema tributario boliviano. Es un tema políticamente sensible, lo que significa que los riesgos de esta opción deben ser cuidadosamente analizados y que, si se va a introducir, debe ser de manera bien preparada y presentada. Esta reforma fue propuesta originalmente en 2003, pero tras un debate público fue rechazada por la población y llamada “impuestazo” (enorme impuesto).

Actualmente, Bolivia no aplica un impuesto integral a la renta de las personas. Los ingresos resultantes para los individuos se gravan bajo tres regímenes tributarios diferentes. El primero es el RC-IVA, un impuesto sobre las rentas del trabajo, más los intereses de las cuentas de ahorro, las rentas a la propiedad y los derechos de autor de la propiedad intelectual. A partir de los sueldos y salarios, se deduce el equivalente a dos salarios mínimos mensuales como asignación inicial. La base tributaria así calculada está sujeta a una tasa fija del 13%. Sin embargo, los contribuyentes pueden deducir el IVA pagado en sus compras, y se les permite una deducción adicional de dos salarios mínimos mensuales cuando no son capaces de presentar las facturas del IVA. Este impuesto, que en el fondo es un impuesto sobre el ahorro, se introdujo principalmente como un instrumento para mejorar la recaudación del IVA, induciendo a los compradores a solicitar las facturas a los proveedores.¹¹ Sin embargo, el sistema no ha demostrado ser muy eficaz: se ha desarrollado un mercado secundario para las facturas del IVA y las autoridades tributarias no han sido capaces de aprovechar el incremento en el uso de

¹¹ Para una ilustración del impuesto y sus problemas, véanse Bird (2006), Byrne y Jenkins (1993), Berhan y Jenkins (2005) y Cossio Muñoz-Reyes (2005).

facturas. Por otra parte, se estima que los costos de cumplimiento tributario son muy grandes, los que equivalen prácticamente al total de los impuestos recaudados¹² (Berhan y Jenkins, 2005). Los ingresos por concepto RC-IVA en 2009 solo representaron el 2,4% del total de la recaudación tributaria nacional.

El segundo instrumento que se utiliza para gravar los ingresos percibidos por los individuos es el impuesto sobre la renta empresarial (impuesto a las utilidades de las empresas). Este también se aplica a las profesiones liberales a una tasa del 25%, que no se aplica sobre sus ingresos netos, sino sobre el 50% de los ingresos brutos. Las recaudaciones del impuesto sobre actividades económicas son considerables, pero es difícil estimar la proporción atribuible al trabajo por cuenta propia.

El tercer instrumento son los llamados regímenes temporales y simplificados (Régimen Tributario Simplificado y Régimen Tributario Integrado), en virtud de los cuales se gravan los ingresos obtenidos de la artesanía, el transporte y los sectores minoristas. Las recaudaciones de los regímenes especiales ascienden a menos del 1% del total de las recaudaciones nacionales, a pesar del gran número de contribuyentes (casi 150.000), debido a tasas tributarias extremadamente bajas que se aplican al capital y no a los ingresos.

Este sistema de impuesto sobre la renta tiene muy poca justificación económica o de equidad. La reforma debe implicar la fusión de diferentes categorías de ingresos gravados actualmente a través de los tres regímenes fiscales en un solo régimen, empezando gradualmente con una tasa proporcional o ligeramente progresiva para aliviar la carga administrativa y la posible reacción negativa de los contribuyentes. El nuevo impuesto debe ser nacional, con la posibilidad de que las prefecturas puedan apoyarse en él, es decir: aplicar su propia tasa dentro de parámetros determinados a nivel nacional sobre una base tributaria fijada también al mismo nivel. La simulación de la recaudación de este impuesto es muy compleja.¹³ El cuadro 3.12 muestra las estimaciones de cobro derivados de la aplicación de una sobretasa departamental con una tasa tributaria única del 1% sobre la base tributaria nacional. Hay dos opciones, que varían de acuerdo a la asignación inicial de la renta imponible. Estas estimaciones pueden ser consideradas conservadoras. Estas toman en cuenta la existencia de un vasto sector informal y las dificultades de introducir un impuesto a la renta de las personas de pleno derecho con una tasa tributaria inclusiva: solo

¹² Por ejemplo, los asalariados envían la lista de sus facturas mensualmente a su empleador, quien deduce el IVA pagado por el empleado.

¹³ Una descripción paso a paso de la metodología y los supuestos utilizados en la simulación se presenta en el anexo II de Brosio (2012).

Cuadro 3.12 ■ **Estimación de una sobretasa departamental sobre el impuesto a la renta de las personas, 2007**

	Recaudación con 4 salarios mínimos de franquicia inicial	Participación por prefectura (en porcentaje)	Porcentaje del PIB	Recaudación con 2 salarios mínimos de franquicia inicial	Participación por prefectura (en porcentaje)	Porcentaje del PIB
Chuquisaca	5.231.504	5,3	0,096	8.893.668	5,4	0,163
La Paz	25.663.982	26,0	0,084	38.868.622	23,6	0,127
Cochabamba	18.655.740	18,9	0,101	30.139.652	18,3	0,163
Oruro	6.021.165	6,1	0,088	11.693.526	7,1	0,171
Potosí	5.428.919	5,5	0,065	8.893.668	5,4	0,107
Tarija	8.291.440	8,4	0,059	16.469.755	10,0	0,117
Santa Cruz	21.616.969	21,9	0,065	34.915.881	21,2	0,105
Beni	4.244.429	4,2	0,115	8.399.575	5,1	0,234
Pando	3.553.474	3,6	0,327	6.258.507	3,8	0,576
Total	98.707.622	100	1,000	158.274.347	100	1,761

Fuente: Elaboración propia sobre la base en INE, Estadísticas del Mercado del Trabajo.

se consideran los contribuyentes con un número de identificación tributaria y/o que hacen negocios con otros contribuyentes que también tienen ese número. Esto debe tenerse en cuenta como el piso mínimo del nuevo impuesto.

Un impuesto en las prefecturas a las ventas al por menor para complementar el IVA nacional

En las prefecturas, el ingreso potencial de un impuesto sobre las ventas podría ser considerable, dependiendo de la tasa elegida; además, es razonablemente dinámico y estable. La reforma sería administrativamente bastante compleja, si este impuesto tiene que convertirse verdaderamente en un impuesto propio local, ya que necesitaría cubrir a todos los comerciantes minoristas. Por otra parte, tendría que definirse su relación con el IVA. En Bolivia, ha circulado una versión mucho más simple de esta propuesta, que consiste en compartir una parte de los ingresos del IVA sobre una base de derivación. Esto no aumentaría la responsabilidad fiscal, ya que solo las recaudaciones del IVA serían compartidas. Sin embargo, la aplicación no sería fácil dado que se requeriría información que no está actualmente disponible, ya que el IVA lo pagan las sedes de las empresas que, a su vez, se concentran casi exclusivamente en dos prefecturas. Los otros problemas con el impuesto a las ventas son más generales y conocidos. Con solo un punto de recaudación, la evasión del impuesto sobre las ventas sería más

fácil que la evasión para el IVA. Por otra parte, es difícil evitar la aplicación del impuesto sobre las ventas de las empresas, lo que conduciría a efectos de cascada y distorsiones de los insumos empresariales.

Un IVA tipo ingreso

Técnicamente, este sería un IVA basado en el origen, calculado con el método de sustracción en lugar del método de la factura-crédito, que es más habitual. Es decir, el impuesto se aplica directamente en una medida contable de valor agregado, calculado para cada entidad tributable al sustraer las compras permitidas de los ingresos. Las exportaciones así como las ventas locales están sujetas al impuesto, mientras que las importaciones están exentas. Por esta razón es un impuesto basado en el origen. Un impuesto de esta naturaleza se utiliza en relativamente pocos países del mundo. El modelo más cercano es el Impuesto Regional sobre la Actividad Productiva (IRAP) que se aplica en Italia, el cual ha sido asignado a las regiones, con limitaciones en el rango de las

Recuadro 3.1 El IRAP italiano

El IRAP, introducido en 1998, es un impuesto pagado por las empresas sobre la diferencia entre las ventas y la suma de sus compras de insumos y depreciación. Es decir, se trata de un impuesto a los ingresos del tipo valor agregado basado en el origen, cuyo pago se determina por el método de sustracción. Esencialmente, su base tributable es la suma de los salarios, las utilidades y los intereses.

La tasa legal central es del 4,25%, pero las regiones pueden incrementarla o reducirla hasta en 1 punto porcentual y la pueden diferenciar por sectores. Las regiones usan su autonomía principalmente para bajar las tasas que se aplican a la agricultura y las cooperativas, y para incrementar las aplicables a los servicios financieros, los seguros y la energía. El gobierno general también está sujeto al IRAP, con una base tributaria limitada a los sueldos y salarios con una tasa del 8,5%. Aun con las tasas actuales relativamente bajas, la recaudación del impuesto es sustancial, del orden del 2,5% del PIB. En términos generales, esto representa más de un tercio de la recaudación del IVA, una cuarta parte de la recaudación del impuesto a la renta de las personas y más de dos tercios de la recaudación del impuesto a la renta de las empresas. La recaudación del IRAP se distribuye de manera más equitativa entre las regiones que el IVA o el impuesto a la renta de las empresas porque el gobierno también paga y este es relativamente más importante en el sur de Italia. Por su simplicidad, el IRAP es un impuesto relativamente fácil de administrar.

tasas de impuestos establecidas (recuadro 3.1). El IRAP o los impuestos de este tipo tienen algunas desventajas. En primer lugar, a diferencia del impuesto a la renta de las empresas, es probable que solo una parte de este tipo de impuestos pueda ser acreditable contra los impuestos corporativos en el extranjero (especialmente Estados Unidos).¹⁴ Esto puede desalentar la inversión interna. En segundo lugar, se trata de un impuesto adicional sobre el trabajo y por lo tanto puede reducir los salarios y/o aumentar el desempleo. En tercer lugar, puede perjudicar a las exportaciones, debido a su carácter no deducible de la base tributaria.

Esta clase de impuesto proporcionaría ingresos sustantivos a Bolivia, incluso con una tasa modesta, debido a su amplia base, que es sustancialmente la misma que la del IVA. Este sería de fácil administración, dado que sus contribuyentes ya estarían sujetos al IVA. Por lo tanto, los requisitos de mantenimiento de registros adicionales serían mínimos. Sin embargo, su distribución entre las prefecturas sería problemática debido a la localización corporativa mencionada anteriormente.

Un impuesto en las prefecturas sobre los juegos de azar y loterías

Esta opción implicaría cambiar el recientemente creado impuesto a los juegos de azar y loterías desde el nivel central hacia el nivel departamental, teniendo en cuenta que la regulación de esas actividades ha sido asignada por la Constitución de 2009 a las prefecturas como una responsabilidad simultánea.

Los impuestos a los juegos de azar cada vez se utilizan más en el mundo para proporcionar fondos a niveles intermedios de gobierno, ya que tienen el potencial de producir una considerable, aunque algo volátil, recaudación. En Italia, por ejemplo, las recaudaciones por estos conceptos son bastante significativas, dado que representan cerca del 2% del total de los impuestos nacionales y subnacionales y de las recaudaciones de la seguridad social, lo que corresponde al 0,9% del PIB (Corte dei Conti, 2011). En Australia, la tributación de los juegos de azar asciende a más del 10% de los ingresos propios de los gobiernos estatales, que corresponden al 0,5% del PIB (Australian Productivity Commission, 2010). Sin embargo, es probable que el gobierno central se oponga al cambio dada la reciente creación del impuesto.

¹⁴ El tratado fiscal bilateral entre Estados Unidos e Italia puede ser una guía, dada la similitud del impuesto con el IRAP. En ese tratado, solo la parte del IRAP que grava las utilidades puras —es decir, no los salarios, intereses ni rentas— es acreditable contra el impuesto a las utilidades de las empresas estadounidenses (CIT, por sus siglas en inglés).

Cuadro 3.13 ■ **Resumen de los resultados de las estimaciones**
(en porcentaje del PIB provincial)

	Impuesto a la propiedad	Impuesto a los vehículos	Impuesto al turismo	Impuesto a los combustibles	Impuesto a la electricidad	Sobretasa al impuesto a los ingresos personales	Total nuevos impuestos
Primer escenario							
Chuquisaca	0,074	0,025	0,005	0,034	0,107	0,096	0,340
La Paz	0,112	0,035	0,007	0,040	0,133	0,084	0,410
Cochabamba	0,097	0,041	0,004	0,055	0,158	0,101	0,457
Oruro	0,049	0,027	0,005	0,045	0,134	0,088	0,349
Potosí	0,021	0,014	0,002	0,018	0,083	0,065	0,203
Tarija	0,029	0,015	0,002	0,019	0,025	0,059	0,148
Santa Cruz	0,091	0,040	0,006	0,044	0,186	0,065	0,432
Beni	0,037	0,007	0,004	0,016	0,052	0,115	0,232
Pando	0,025	0,025	0,012	—	—	0,327	0,389
Segundo escenario							
Chuquisaca	0,1232	0,041	0,005	0,067	0,214	0,163	0,614
La Paz	0,1860	0,059	0,007	0,079	0,266	0,127	0,723
Cochabamba	0,1617	0,069	0,004	0,110	0,376	0,163	0,824
Oruro	0,0824	0,045	0,005	0,090	0,267	0,171	0,662
Potosí	0,0346	0,024	0,002	0,037	0,166	0,107	0,370
Tarija	0,0476	0,026	0,002	0,037	0,049	0,117	0,279
Santa Cruz	0,1509	0,067	0,006	0,087	0,373	0,105	0,789
Beni	0,0622	0,012	0,004	0,033	0,105	0,234	0,449
Pando	0,0422	0,041	0,012	0,095	0,000	0,576	0,671

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE, Estadísticas del Mercado del Trabajo.

Resumen de las estimaciones

El cuadro 3.13 presenta un resumen de las estimaciones, que se dividen en dos opciones diferentes. La primera se refiere a las tasas tributarias ilustradas en el texto (escenario 1) y la segunda utiliza tasas más altas o, en el caso del impuesto a la renta a las personas, una base tributaria más amplia (escenario 2). En concreto, de acuerdo a la segunda opción, los impuestos a la propiedad y los vehículos se ajustan para aumentar entre un 15% y un 25% sobre sus niveles actuales, las tasas de impuestos sobre el combustible y la electricidad se duplican y el crédito inicial del impuesto sobre las rentas de las personas se reduce a dos salarios mínimos. En esta última opción, las recaudaciones aumentarían sustancialmente.

A pesar de que el abanico de nuevos instrumentos propuestos utilizaría bajas tasas de impuestos, en particular en el escenario 1, el impacto de reasignación no sería modesto, como se muestra en el cuadro 3.14, que indica: i) los

Cuadro 3.14 | **Distribución por prefectura de los valores per cápita de la recaudación de nuevos impuestos, impuesto a los hidrocarburos y PIB**

	Nuevos impuesto (per cápita)		Impuesto sobre hidrocarburos (per cápita)	Recaudación		PIB
	Escenario 1 (en bolivianos)	Escenario 2 (en bolivianos)	2008 (en bolivianos)	Escenario 1 (en porcentaje)	Escenario 2 (en porcentaje)	2009 (en porcentaje)
	Chuquisaca	29	52	190	4,2	4,2
La Paz	45	79	32	28,6	27,9	25,2
Cochabamba	46	83	57	19,3	19,3	15,2
Oruro	53	101	265	5,4	5,7	5,6
Potosí	22	40	120	3,9	3,9	6,8
Tarija	41	77	304	4,8	33,0	11,6
Santa Cruz	53	97	37	32,6	2,0	27,2
Beni	19	37	248	1,9	0,9	3,0
Pando	54	93	1.438	1,0	4,2	0,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información detallada en cuadros anteriores; para las recaudaciones del impuesto directo a los hidrocarburos, Ministerio de Finanzas.

valores per cápita de los nuevos instrumentos de ingresos de acuerdo a las dos distintas opciones, ii) las asignaciones per cápita del IDH, y iii) el porcentaje de distribución de los nuevos impuestos y el PIB por prefectura. Las grandes prefecturas ganarían, ya que no son productoras o son solo modestas productoras de gas y petróleo. Las pequeñas prefecturas y las prefecturas productoras de gas perderían, como era de esperar. Esto requeriría transferencias compensatorias para las prefecturas pobres y subvenciones temporales para las prefecturas productoras para facilitar la transición al nuevo sistema y minimizar la oposición al cambio. Todas las prefecturas serían capaces de ajustar parcialmente las recaudaciones a sus necesidades mediante la variación de sus tasas tributarias. El rango de variación sugerido es bastante modesto para los estándares internacionales: +/-10%. Este rango podría incrementarse con el tiempo después monitorear el impacto de los cambios.

Evaluación de las opciones

Los criterios de evaluación mencionados anteriormente (al comienzo de la sección sobre las prefecturas) se aplicaron a cada uno de los instrumentos de ingresos considerados en el cuadro 3.15. Se asignaron cuatro calificaciones y se formularon los criterios para evitar interpretaciones que las contradijeran. Por ejemplo, el criterio para la introducción de nuevos instrumentos tributarios en

Cuadro 3.15 ■ **Matriz de criterios para la evaluación de los instrumentos propuestos**

	Impuesto a la propiedad	Impuesto a los vehículos	Impuesto al turismo	Impuesto a los combustibles	Impuesto a la electricidad	Sobretasa al impuesto a los ingresos personales	IVA en ventas minoristas	IVA tipo ingreso
Tamaño de la base potencial	Alto	Alto	Muy bajo	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
No explotación actual de la base	Medio	Medio	Alto	Medio	Alto	Alto	Medio	Bajo
Vínculo con responsabilidades de la prefectura	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto
Equidad intergubernamental: límite a disparidades entre prefecturas	Alto	Medio	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Eficiencia intergubernamental: no exportación del impuesto	Alto	Alto	Bajo	Medio	Medio	Alto	Alto	Bajo
Equidad interpersonal: discriminación entre individuos	Medio	Alto	Medio	Medio	Medio	Alto	Medio	Medio
Viabilidad administrativa: atribución de recaudación a prefecturas	Alto	Alto	Alto	Bajo	Alto	Alto	Muy bajo	Alto
Aceptabilidad política	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio

Fuente: Elaboración propia.

Bolivia se plantea en términos de la no explotación actual de la base tributaria; la puntuación más alta se dio al impuesto al turismo, ya que su base tributaria no está siendo aprovechada actualmente. Obviamente, estos resultados reflejan la evaluación del autor, que se basa en gran medida en las conclusiones de la literatura disponible. Los mismos confirman la superioridad del impuesto a la propiedad como un impuesto local. No obstante, la diferencia entre el impuesto a la propiedad y otros impuestos no es enorme. El cuadro 3.15 pone nuevamente de relieve la carga administrativa asociada con la introducción de un impuesto a las ventas al por menor y la escasez de recaudaciones del impuesto al turismo.

La introducción de nuevos impuestos para los gobiernos subnacionales normalmente no es bienvenida por los presuntos beneficiarios, que por lo general prefieren depender de las transferencias o ingresos compartidos. La idea de solicitar directamente dinero a los ciudadanos atrae más a los investigadores que a los políticos. Por lo general, solo cuando los recortes en las transferencias se hacen inevitables, o cuando el compromiso del gobierno central se debilita, los gobiernos subnacionales están preparados para aceptar la búsqueda de más ingresos propios. El aumento de ingresos propios es también más atractivo para los gobiernos locales ricos que para los pobres.

Esto sugeriría que la introducción de uno o más impuestos para aumentar los ingresos propios en Bolivia se facilitaría si la idea se incorporara en un momento de disminución de los ingresos del gas, lo que afectaría negativamente los ingresos de las prefecturas. Además, la introducción de impuestos debe ir acompañada de la implementación de un sistema de nivelación de transferencias basado en la capacidad fiscal.¹⁵ Estas transferencias tienen considerables necesidades de información relativas al tamaño de la potencial base tributaria. Sin embargo, en la mayor parte de las opciones tributarias propuestas, estos requisitos se satisfacen porque las bases tributarias son determinadas por el gobierno central (impuestos a la renta de las personas y vehículos) o por alguna agencia que no está controlada por las prefecturas (impuestos a la energía y los combustibles). El único impuesto importante que sería difícil de insertar en la determinación de la capacidad tributaria es el impuesto a la propiedad.

Conclusiones

Este capítulo ha analizado el sistema de financiamiento de los gobiernos subnacionales en Bolivia, con el fin de reforzar su dependencia de fuentes propias de

¹⁵ Por ejemplo, véanse Ahmad y Brosio (2011) y Boadway y Shah (2007) para las discusiones sobre las transferencias de equalización basadas en la capacidad de ingresos.

ingresos. Esto haría más responsables a estos gobiernos y prepararía una sólida base financiera para un posterior traspaso de funciones. Las recomendaciones de política son diferentes entre municipios y prefecturas.

Para los primeros, el capítulo se centró en la mejora del conjunto de instrumentos actual, cuya estructura es en principio adecuada a nivel de gobierno municipal. En el caso de las prefecturas, se consideró y evaluó una canasta amplia de nuevos impuestos. El hecho de que tantos instrumentos tributarios tengan potencial puede interpretarse como una debilidad, pero al mismo tiempo, señala que la introducción de autonomía tributaria no se ve obstaculizada por la falta de instrumentos disponibles.

En la simulación de cambios tributarios se utilizaron tasas comparativamente bajas, con el objetivo de moderar el efecto sobre los precios de las bases tributarias de alta sensibilidad, de manera de evitar importantes trastornos económicos y sociales y una previsible oposición política a su introducción.

Obviamente, no sería necesario introducir todos los cambios simultáneamente. En las reformas tributarias, los gobiernos siempre tienen la opción de seleccionar uno o varios instrumentos, lo que implica concentrar la carga sobre algunos contribuyentes o distribuirla de manera más amplia, aunque esto último hace que la administración sea más compleja. Un aspecto positivo de estos instrumentos es su menor costo administrativo. De hecho, los impuestos propuestos no requerirían establecer nuevas agencias, sino que podrían ser recaudados por las existentes o, en el caso de los impuestos a la energía y el combustible, por las empresas que los producen y distribuyen.

Referencias

- Ahmad, E. y G. Brosio. 2011. "Transfer Design." Londres, Reino Unido: London School of Economics.
- Australian Productivity Commission. 2010. "Gambling Revenue." Informe técnico núm. 10. Melbourne, Australia: Australian Productivity Commission.
- Bahl, R. y J. Martínez-Vázquez. 2008. "The Determinants of Revenue Performance." En: R. Bahl, J. Martínez-Vázquez y J. Youngman (eds), *Making the Property Tax Work: Experiences in Developing and Transitional Countries*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Berhan, B. y G. Jenkins. 2005. "The High Cost of Controlling GST and VAT Evasion." *Canadian Tax Journal* 53(3): 720-36.
- Bird, R. 2006. "Tax Reform in Latin America: A Review of Some Recent Experiences." *Latin American Research Review* 27(1): 7-36.
- Boadway, R. y A. Shah (eds.). 2007. "Intergovernmental Transfers: Principles and Practice." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Brosio, G. 2012. "Reducing Reliance on Natural Resource Revenues and Increasing Subnational Tax Autonomy in Bolivia." BID Serie de Documentos de Trabajo Núm. 298. Washington, D.C.: BID.
- Byrne, P. y G. Jenkins. 1993. "A Review of Proposals for Tax Policies and Administration in Bolivia." JDI Executive Programs Series Development Discussion Paper 1993-06. Kingston, Canadá: Queens University.
- Corte dei Conti. 2011. "Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica". Roma, Italia: Corte dei Conti.
- Cossio Muñoz-Reyes, F. 2005. "Análisis de un potencial impuesto al ingreso personal en Bolivia". La Paz, Bolivia: Fundación Jubileo.
- FAM (Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia). 2009. "Características fiscales y financieras del proceso de descentralización en Bolivia, 1994-2008". La Paz, Bolivia: FAM.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2011. *Government Finance Statistics Database Compilation*. Washington, D.C.: FMI.
- _____. 2012. "Staff Report on the Article IV Consultation with Bolivia." Washington, D.C.: FMI.
- Sepúlveda, C. y J. Martínez-Vázquez. 2008. "Explaining Property Tax Collections in Developing Countries: The Case of Latin America." Santiago, Chile: CEPAL.

Gol esquivo: reforma del sistema de ingresos subnacionales en Brasil

4

EN COMPARACIÓN CON EL RESTO DE AMÉRICA LATINA Y CON MUCHOS PAÍSES FEDERALES DEL MUNDO, BRASIL SE CARACTERIZA POR UN ALTO GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN DE ingresos a nivel estadual, donde los ingresos propios representan más del 9% del producto interno bruto (PIB).¹ En contraste, los municipios dependen más de transferencias desde los niveles superiores de gobierno, con ingresos propios que alcanzan solo el 2% del PIB o el 6% de la carga fiscal total.

La sustancial dependencia de los gobiernos subnacionales de los ingresos propios tiene ventajas significativas para una mayor rendición de cuentas ante el electorado, una vinculación más fuerte entre los impuestos y beneficios del gasto subnacional, una mayor conformidad con las preferencias locales en cuanto al tamaño y la composición de la carga tributaria y una mayor previsibilidad de los recursos para los presupuestos subnacionales.

Sin embargo, el sistema tributario subnacional brasileño está plagado de importantes defectos que son ampliamente reconocidos por afectar negativamente la eficiencia, la equidad y la competitividad. El principal problema es la fuerte dependencia de las finanzas del Estado de un impuesto al valor agregado (IVA) (el *imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços*, ICMS) de base mixta origen/destino, con una gran dispersión de tasas efectivas para bienes y servicios a través del territorio nacional. Esto ha dado lugar a una competencia fiscal depredadora (la llamada “guerra fiscal”), lo que generó una cascada de hecho y altos costos de cumplimiento para los contribuyentes. A nivel local, muchos municipios no parecen explotar adecuadamente

¹ Este capítulo es una versión revisada y actualizada de Ter-Minassian (2012). La autora está muy agradecida a J. R. Afonso y F. Azevedo por el aporte de datos actualizados para los cuadros y gráficos del capítulo.

las importantes bases tributarias (servicios y propiedades urbanas) que se les han asignado.

Hasta la fecha, los esfuerzos de reforma de este sistema han sido bloqueados. Esto se debe especialmente a que un cambio hacia un IVA más neutral, basado en destino y con una cobertura uniforme, implicaría pérdidas significativas para algunos de los estados. Sin embargo, la urgencia de una reforma es cada vez más evidente para las autoridades estatales, debido a que sus ingresos se van erosionando como producto de la guerra fiscal. Además, la competitividad de las empresas brasileñas está siendo presionada por la acumulabilidad y el alto costo de cumplimiento del ICMS, todo esto en un ambiente marcado por un tipo de cambio apreciado y un débil desempeño de las exportaciones de manufacturas.

El sistema de transferencias intergubernamentales en Brasil también sufre de deficiencias importantes. Este incluye una serie de acuerdos de ingresos compartidos obligatorios (coparticipaciones), así como otras transferencias mandatadas por ley y vinculadas a programas específicos de gasto (particularmente en las áreas de educación y salud). El hecho de que la base de la coparticipación de ingresos excluya a las contribuciones sociales federales (algunas de las cuales son de hecho impuestos indirectos sobre los ingresos brutos) ha creado un fuerte incentivo para que el gobierno federal aumente estas contribuciones en los últimos años. Esto ha tenido importantes costos de eficiencia, ya que estos gravámenes son todavía parcialmente acumulativos y atados al gasto social, lo que agrava la ya elevada rigidez del presupuesto brasileño. Un mecanismo especial de coparticipación —actualmente en revisión— se aplica a los ingresos provenientes de los recursos petroleros y mineros.

Una debilidad adicional del sistema de coparticipación de ingresos es que su distribución entre los estados se ha mantenido fija por más de 20 años, lo cual contraviene una disposición constitucional en que la fórmula de distribución debe reflejar las capacidades relativas (y cambiantes) de los gobiernos beneficiarios para cumplir con sus responsabilidades de gasto. Esto llevó a la Corte Suprema a sancionar, a principios de 2010, la inconstitucionalidad del régimen y a indicar que debía ser cambiado a mediados de 2013.

Este fallo creó la oportunidad para reconsiderar y racionalizar el principal mecanismo de coparticipación de ingresos con los estados. Sin embargo, la reforma aprobada recientemente por el Congreso es más bien modesta y, dado su mecanismo de transición, no cambiará de manera significativa las transferencias en los próximos años. Más aún, la oportunidad de combinar esta reforma con la del ICMS y la de la distribución de las regalías —que podría haber abierto la posibilidad de establecer compensaciones de pérdidas y ganancias entre los

estados— se desaprovechó, ya que ambas reformas se mantienen sumidas en una disputa entre el Ejecutivo, el Congreso y la Corte Suprema.

Otra fuente de preocupación adicional es el hecho de que la restricción presupuestaria fuerte sobre los gobiernos subnacionales, que durante una década (desde fines de 1990 hasta 2008) fue asegurada por el firme control de los acuerdos de reestructuración de la deuda con el gobierno federal, últimamente se ha debilitado por la autorización de nuevo endeudamiento, incluso para los estados que aún tienen una alta relación deuda/ingresos. Esto, además de crear nuevas vulnerabilidades fiscales, puede debilitar los incentivos para que los gobiernos subnacionales exploten plenamente su potencial de ingresos propios y usen eficientemente sus recursos.

Este capítulo comienza con una breve revisión de los ingresos propios subnacionales y del sistema intergubernamental de transferencias (incluyendo la distribución de los ingresos del petróleo), poniendo de relieve sus defectos críticos. Luego se analizan las prioridades y opciones de reforma y se hace un balance del actual estado de cosas en este ámbito.

Visión general de los ingresos propios subnacionales en Brasil

Composición y distribución de los ingresos subnacionales

Durante el siglo pasado Brasil ha experimentado importantes cambios en el grado de descentralización de los ingresos fiscales, que han reflejado en gran medida los altibajos en la fuerza política del gobierno central *vis-à-vis* los gobiernos subnacionales. Luego de la caída de la dictadura militar, la Constitución de 1988 dio un renovado impulso a la descentralización, al ampliar la base del ICMS, la principal fuente de ingresos estaduais, y al aumentar sustancialmente los porcentajes de los impuestos federales compartidos con los estados y, especialmente, con los municipios. Sin embargo, al mismo tiempo las contribuciones federales destinadas a financiar los programas de seguridad social² fueron excluidas de la base de la coparticipación de ingresos, lo que abrió el camino para una recuperación de la participación del gobierno federal en los ingresos totales en los años siguientes. De hecho, durante los últimos 20 años se ha producido un aumento constante de esas contribuciones, algunas de las cuales se

² Además de las tradicionales cotizaciones que financian el sistema de pensiones, las contribuciones incluyen otras dos: *contribuição social para o financiamento da seguridade social* (COFINS) y *Programa de Integração Social-Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público* (PIS-PASEP), que se aplican sobre el volumen de negocios de las empresas, y el impuesto ya desaparecido sobre las transacciones financieras.

Cuadro 4.1 ■ Nivel y composición de la carga tributaria, 2012

	Miles de millones de reales	Porcentaje del PIB	Porcentaje del total	Reales per cápita
PIB	4.412,3			
Población	194.016.592			
TOTAL	1.605,1	36,38	100,0	8.273,0
Federal	1.110,0	25,16	69,2	5.720,9
Impuestos	340,9	7,73	21,2	1.757,1
Contribuciones	324,0	7,34	20,2	1.669,7
Seguridad Social	269,0	6,10	16,8	1.386,5
Fondo de garantía por tiempo de servicio	83,0	1,88	5,2	427,8
Otros	93,1	2,11	5,8	479,8
Estados	397,7	9,01	24,8	2.049,9
IVA (ICMS)	308,3	6,99	19,2	1.589,2
Impuesto a los vehículos motorizados	25,9	0,59	1,6	133,3
Otros	63,5	1,44	4,0	327,3
Municipios	97,4	2,21	6,1	502,2
Impuesto sobre los servicios	38,9	0,88	2,4	200,4
Impuesto sobre inmuebles urbanos	19,0	0,43	1,2	97,7
Otros	39,6	0,90	2,5	204,0

Fuente: Datos proporcionados por J. R. Afonso.

aplican sobre los ingresos brutos de las empresas y, por lo tanto, generan un importante efecto de cascada, con predecibles efectos distorsionadores.³

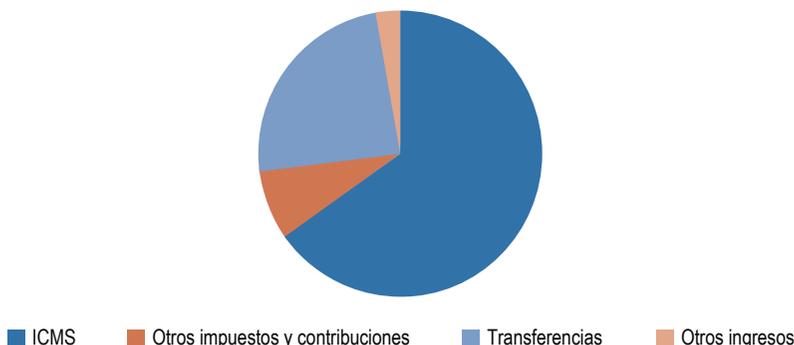
El cuadro 4.1 presenta el desglose de los impuestos recaudados por cada nivel de gobierno en 2012.⁴ En él se destaca tanto el alto nivel de la carga tributaria en Brasil, que corresponde a más del 36% del PIB, es decir, es notoriamente mayor que el promedio de América Latina y se encuentra en línea con la media de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El cuadro también ilustra que los impuestos subnacionales representan más del 30% de la recaudación total, porcentaje significativamente más alto que el promedio mundial, a excepción de unas pocas grandes federaciones (Corbacho, Fretes Cibils y Lora, 2013; Ter-Minassian, 2012).

Los ingresos propios representan en promedio más del 70% de los ingresos totales de los estados (gráfico 4.1). Sin embargo, existe una amplia dispersión regional en torno a esta media, ya que muchos de los estados de las regiones Norte y Noreste son sustancialmente más dependientes de las transferencias

³ Con una reforma en 2003, la cascada se redujo pero no se eliminó.

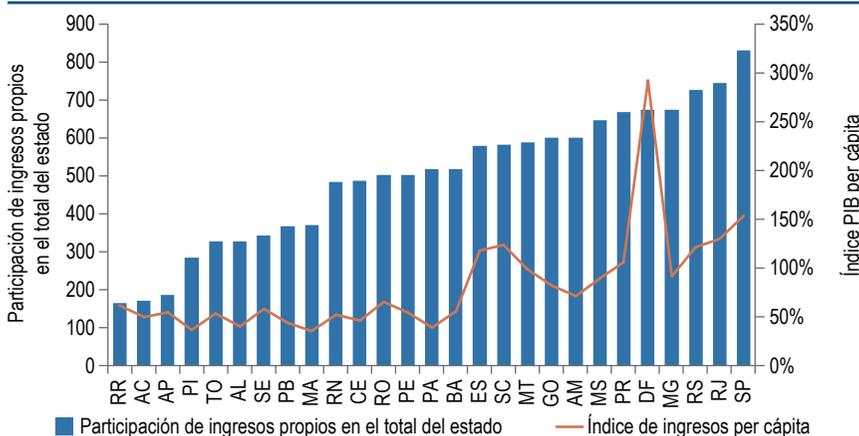
⁴ Los impuestos se definen como todos los gravámenes obligatorios no vinculados a la prestación de un servicio determinado (es decir, no incluyen las tarifas de los usuarios).

Gráfico 4.1 Composición de los ingresos de los estados, 2012



Fuente: Base de datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 4.2 Composición de los ingresos e índice del PIB per cápita por estado, 2012 (en porcentaje)

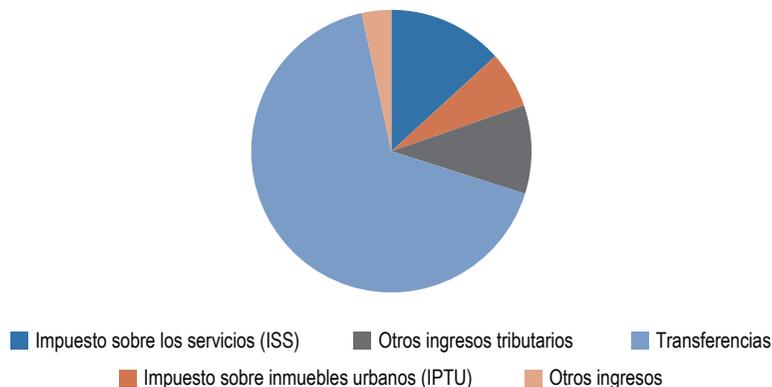


Fuente: Base de datos del Ministerio de Hacienda.

Nota: Acre (AC), Alagoas (AL), Amapá (AP), Amazonas (AM), Bahia (BA), Ceará (CE), Distrito Federal (DF), Espírito Santo (ES), Goiás (GO), Maranhão (MA), Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS), Minas Gerais (MG), Pará (PA), Paraíba (PB), Paraná (PR), Pernambuco (PE), Piauí (PI), Rio de Janeiro (RJ), Rio Grande do Norte (RN), Rio Grande do Sul (RS), Rondônia (RO), Roraima (RR), Santa Catarina (SC), São Paulo (SP), Sergipe (SE), Tocantins (TO).

intergubernamentales que los de las regiones Sur y Sudeste (gráfico 4.2). Esto refleja los ingresos fiscales más bajos de los estados generalmente más pobres⁵ y la fórmula para la distribución horizontal de los ingresos compartidos, que

⁵ Un estudio reciente de Boueri Miranda, Ywata de Carvalho y Rocha Gomes da Silva (2011), que utiliza regionalmente fronteras estocásticas diferenciadas, encontró mayores elasticidades de los ingresos del estado con respecto a su PIB en las regiones Sur y Sudeste de Brasil.

Gráfico 4.3 | Composición de los ingresos municipales, 2012

Fuente: Base de datos del Ministerio de Hacienda.

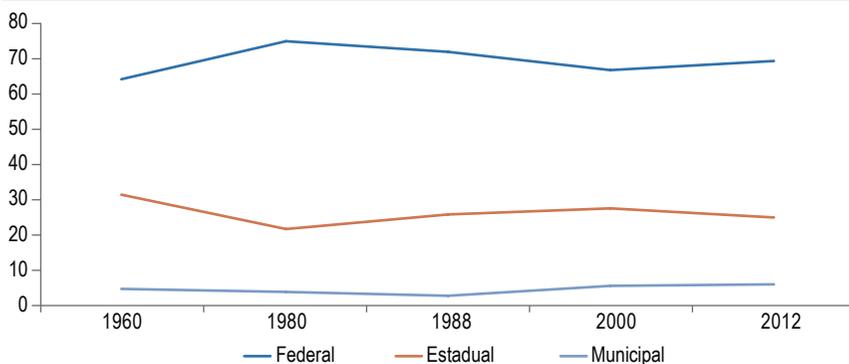
reserva el 85% de las transferencias del Fondo de Participación de los Estados (FPE) a los estados de las regiones Norte, Noreste y Centro-Oeste.

La dependencia de las transferencias intergubernamentales es sustancialmente mayor para los municipios que para los estados. Los municipios reciben tanto transferencias directas del gobierno federal de acuerdo con los criterios que se detallan a continuación, como transferencias de los gobiernos de sus respectivos estados, principalmente en la forma de una coparticipación origen-destino de los ingresos del ICMS y el impuesto sobre los vehículos motorizados (*imposto sobre a propriedade de veículo automotor*, IPVA). Los ingresos propios, principalmente debidos a un impuesto sobre los servicios (ISS) y a un impuesto sobre inmuebles urbanos (*imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana*, IPTU), representaron en promedio menos de un tercio de los ingresos municipales totales en 2010 (gráfico 4.3).

Sin embargo, el grado de dependencia de las transferencias intergubernamentales también varía significativamente entre municipios. Los más pequeños son, en promedio, sustancialmente más dependientes de las transferencias que los municipios grandes,⁶ lo que refleja la naturaleza de las bases del ISS y el IPTU (más abundantes en las ciudades que en las pequeñas comunidades rurales), la debilidad de sus administraciones tributarias y los criterios para la distribución horizontal de las transferencias del gobierno federal. Las grandes ciudades, en

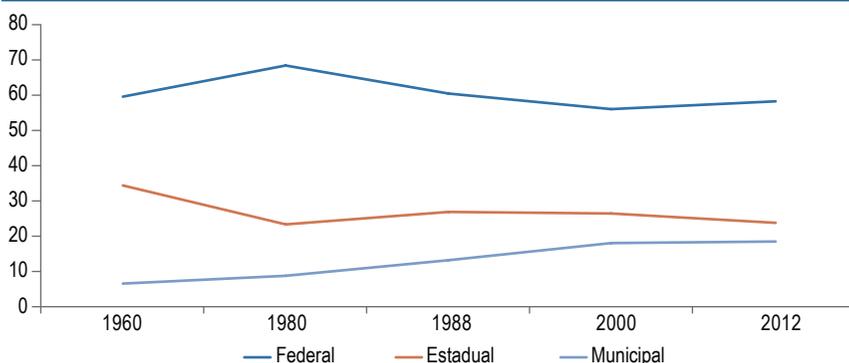
⁶ Mendes, Miranda y Cosio (2008) estiman que en 2006 la participación de las transferencias en los ingresos totales superó el 80% en promedio para los municipios con menos de 50.000 habitantes, los cuales representan casi el 90% del total de los municipios brasileños.

Gráfico 4.4 ■ Evolución de los ingresos tributarios por niveles de gobierno antes de transferencias, 1960–2012 (en porcentaje del total)



Fuente: Afonso, Castro y Monteiro (2012).

Gráfico 4.5 ■ Evolución de los ingresos tributarios por niveles de gobierno después de transferencias, 1960–2012 (en porcentaje del total)

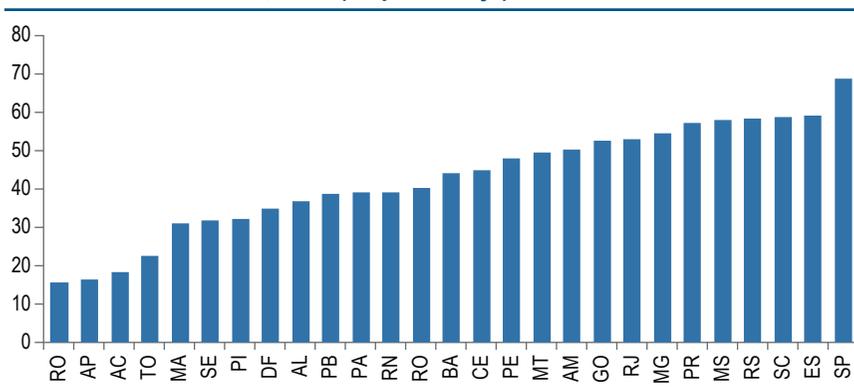


Fuente: Afonso, Castro y Monteiro (2012).

contraste, recaudan en promedio más del 50% de sus ingresos mediante los impuestos locales.

El impacto de las transferencias intergubernamentales en la distribución vertical de los ingresos se evidencia en los gráficos 4.4 y 4.5, que muestran la evolución de los ingresos tributarios de los diferentes niveles de gobierno antes y después de las transferencias intergubernamentales, en el período 1960–2012. Los gráficos reflejan la redistribución de recursos disponibles, generada por las reformas constitucionales, sobre la coparticipación de ingresos a favor de los gobiernos municipales después de 1988. También destaca la recuperación de la participación federal a partir de 2000, tanto antes como después de

Gráfico 4.6 ■ Participación del ICMS en los ingresos corrientes de los estados, 2012 (en porcentaje)



Fuente: Datos del Ministerio de Hacienda.

Nota: Acre (AC), Alagoas (AL), Amapá (AP), Amazonas (AM), Bahia (BA), Ceará (CE), Distrito Federal (DF), Espírito Santo (ES), Goiás (GO), Maranhão (MA), Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS), Minas Gerais (MG), Pará (PA), Paraíba (PB), Paraná (PR), Pernambuco (PE), Piauí (PI), Rio de Janeiro (RJ), Rio Grande do Norte (RN), Rio Grande do Sul (RS), Rondônia (RO), Roraima (RR), Santa Catarina (SC), São Paulo (SP), Sergipe (SE), Tocantins (TO).

transferencias, producto del crecimiento en las contribuciones sociales no compartidas, anteriormente mencionadas

Principales aspectos del IVA (ICMS) a nivel estadual

Mientras que Brasil se compara bien con muchos países en el grado de descentralización de las responsabilidades de ingresos a nivel estadual, los ingresos propios de los estados presentan una composición más bien desequilibrada, con una fuerte concentración en un impuesto (ICMS), que está plagado de defectos sustanciales, como bien se documenta en la literatura (Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, 2006a; Afonso y Serra, 2007; Rezende, 2009 y 2013; Dornelles y Afonso, 2011). Estos defectos afectan negativamente la eficiencia, la equidad horizontal y la competitividad e imponen altos costos de cumplimiento a los contribuyentes.⁷ El gráfico 4.6 muestra la dependencia del ICMS por parte de diferentes estados.

En contraste con la mayoría de los IVA de todo el mundo que gravan el consumo interno (incluyendo las importaciones y excluyendo las exportaciones e inversiones), el ICMS se aplica a la producción y a las importaciones. Las exportaciones han sido gravadas a tasa cero desde 1996 por la llamada Ley Kandir.

⁷ Véase Blyde et al. (2009) para una discusión de las implicaciones del crecimiento de la alta y distorsionada carga tributaria de Brasil. Véase también FIESP (2011).

Sin embargo, en la práctica los estados son reacios a proporcionar créditos tributarios, ya que algunos créditos se deben a los exportadores por insumos tributados en otros estados. Los retrasos y otros obstáculos a los reembolsos socavan la competitividad de las exportaciones. Los créditos por las compras de bienes de capital solo se pueden utilizar dentro de un período de cuatro años y a veces se retrasan más allá de ese plazo, por lo que se vuelven inutilizables (Varsano, 2013).

La base del ICMS está constituida por el valor añadido en la producción de bienes y servicios seleccionados, con la tributación de otros servicios asignados a los municipios. Como el sector de los servicios ha sido el más dinámico de la economía brasileña en las últimas décadas, la exclusión de la mayoría de los servicios de la base del ICMS ha limitado significativamente el crecimiento del impuesto. Además, los cambios tecnológicos están difuminando cada vez más la demarcación entre la producción de bienes y de servicios,⁸ lo que debilita aún más la fiscalización del impuesto.

El ICMS se aplica sobre una base mixta de origen-destino. Las transacciones dentro de un estado se gravan a tasas establecidas por cada estado, que varían ampliamente en todo el territorio nacional. Las más comunes son una tasa estándar del 17% con tasas reducidas del 7% para los bienes de primera necesidad y del 12% para otros bienes seleccionados. Las tasas mayores se aplican a los combustibles, electricidad y servicios de telecomunicaciones, que en conjunto representan alrededor del 40% de los ingresos del ICMS. La mayor carga fiscal sobre estos importantes insumos de producción socava además la eficiencia y la competitividad. Por otra parte, contrariamente a la práctica internacional, todas estas tasas se aplican sobre una base que incluye el impuesto, lo cual oculta una tasa efectiva significativamente más alta⁹ en el valor de la transacción.

Las transacciones entre los estados se gravan en el estado de origen a una tasa del 12%, que se reduce al 7% para las exportaciones desde los estados más ricos del Sur-Sudeste a los del Norte-Noreste. El estado de destino grava el bien importado a su tasa interna y provee un crédito para el impuesto entre estados. Sin embargo, este mecanismo, diseñado para redistribuir parte de los ingresos del impuesto a los estados más pobres, crea un importante espacio para la

⁸ Por ejemplo, ¿la venta de libros electrónicos por descarga debe considerarse venta de un bien o de un servicio?

⁹ Por ejemplo, la tasa estándar del 17% equivale a una tasa del 20% sobre la base excluyendo el impuesto. Por otra parte, las dos contribuciones federales recaudadas sobre el impuesto a los ingresos brutos se incluyen en la base del ICMS, lo que aumenta aún más la tasa efectiva del ICMS sobre el valor del impuesto antes de la transacción.

evasión, a través de ventas falsas entre estados, el llamado *passeio de nota fiscal*¹⁰ y el consumo transfronterizo.

El sistema predominante basado en el origen también facilita el uso del ICMS como instrumento de política industrial, el cual lleva a una competencia predatoria entre los estados a través de la concesión de incentivos, exenciones y otros beneficios especiales no transparentes para atraer a las empresas (la llamada guerra fiscal). Una distorsión adicional se creó recientemente cuando algunos estados otorgaron reducciones del ICMS a las importaciones desde el extranjero con el objetivo de atraer empresas importadoras. Este incentivo les otorgó una importante ventaja competitiva a las importaciones del extranjero sobre los productos comparables importados de otros estados.¹¹ Esta distorsión fue eliminada por la legislación reciente.

Por otra parte, las grandes diferencias en las bases, tasas y procedimientos de recaudación y la fiscalización entre los estados aumentan sustancialmente los costos de cumplimiento de los contribuyentes, especialmente para las empresas que operan en varios estados.¹² Con el fin de facilitar la cobranza y mejorar la fiscalización, una parte significativa del ICMS se obtiene a través de la denominada *substituição tributária* (retención tributaria). Bajo este sistema, el impuesto recaudado en una etapa temprana de la cadena de valor añadido incluye la contribución estimada sobre el valor añadido en las fases posteriores de la cadena. Dado que la retención es final, aunque el sistema es eficiente desde el punto de vista administrativo, se aparta de la neutralidad del impuesto en la medida en que el valor añadido en las etapas posteriores no se calcula correctamente.

El creciente reconocimiento de la gravedad de los defectos mencionados anteriormente ha dado lugar a una serie de intentos, hasta ahora infructuosos,

¹⁰ El “tour de la factura fiscal” (*passeio de nota fiscal*) se refiere a una situación en la que las empresas envían solamente la factura fiscal y no las mercancías reales a un estado en el que la tasa de impuesto legal entre estados es del 12%, pero, como resultado de los incentivos fiscales, la empresa paga solo el 3%. Entonces, la empresa vende el producto de nuevo a su estado original, donde el bien está reclamando un crédito fiscal del 12% contra un débito fiscal del 6% (la diferencia entre la tasa de un estado a otro y la tasa de impuesto estadual), para terminar con un crédito fiscal neto del 3%.

¹¹ Si la tasa del ICMS sobre determinadas importaciones se reduce, por ejemplo, al 2%, cuando los productos se venden fuera del estado importador, estas pagan un impuesto total del 7% (2% pagado en la importación, más 5% de diferencia entre la tasa interna estándar del 17% y la tasa de un estado a otro del 12%). Un producto nacional comparable pagaría una tasa total de ICMS del 17%.

¹² Según estimaciones del Banco Mundial, en una comparación internacional sobre el número de horas dedicadas por las empresas para calcular, presentar y pagar impuestos, Brasil se encuentra entre los países con números más altos (por un amplio margen).

de reformar el ICMS y también los impuestos y contribuciones federales recaudados sobre el valor añadido o el volumen de negocios (IPI, COFINS y PIS). Estos esfuerzos se discuten en la próxima sección a la luz de la experiencia internacional en la materia.

Principales aspectos de los impuestos municipales

Como ya se indicó, la mayor fuente de los ingresos municipales en Brasil es un impuesto sobre la prestación de la mayoría de los servicios por parte de empresas o trabajadores autónomos que operan en el municipio (ISS). Este impuesto excluye a los servicios relacionados con el transporte y las comunicaciones, que están sujetos al ICMS, y se aplica a las tasas establecidas por cada municipio dentro de un intervalo especificado por el gobierno federal del 2% al 5%. Los municipios pueden conceder exenciones y otros beneficios en el marco del impuesto y han utilizado estas herramientas como un instrumento de competencia para atraer grandes empresas de servicios (como los supermercados) a su jurisdicción.

En general, el ISS constituye un asidero tributario más fácil y políticamente más atractivo para los municipios brasileños que el tradicional impuesto sobre las propiedades urbanas (IPTU), que recauda solo el 0,4% del PIB, es decir, alrededor de la mitad del rendimiento del ISS. El pobre desempeño promedio del IPTU evidencia una serie de factores:

- La proporción relativamente alta de propiedades no registradas en las ciudades brasileñas.
- La falta de información fiable y actualizada sobre los valores de mercado de las propiedades.
- Las deficiencias en los procedimientos de fiscalización, debido a las incertidumbres legales y/o a la falta de capacidad de la administración tributaria local.
- Los factores de economía política, incluyendo la resistencia de los contribuyentes a un impuesto tan visible, y el hecho de que el impuesto no se vincula claramente a los beneficios recibidos, lo que con frecuencia lleva a las autoridades municipales a:
 - Elegir una tasa estándar en el extremo inferior del rango permitido.
 - Otorgar exenciones.
 - No invertir en la ampliación y modernización de catastros de propiedad.
 - Resistir la actualización de los valores catastrales, que debe ser implementada mediante leyes municipales.
 - No perseguir a los contribuyentes morosos y/o conceder amnistías fiscales periódicas.

Teniendo en cuenta estas debilidades, no es extraño que los ingresos del IPTU se hayan quedado muy por detrás de los valores de mercado de bienes raíces que han aumentado rápidamente. De hecho, la tasa de crecimiento de los ingresos en todo el país debidos al IPTU ha sido aproximadamente la mitad que la de los valores inmobiliarios. Las mismas debilidades también contribuyen a explicar el relativamente pobre desempeño del impuesto municipal sobre las transferencias de bienes raíces (*imposto sobre a transmissão de bens imóveis*, ITBI), que solo recauda aproximadamente el 0,1% del PIB.

Estudios recientes (Afonso, 2010; De Cesare, Dantas y Portugal, 2012) sugieren que el desempeño del IPTU varía significativamente a través de los municipios. Este tiende a ser mayor en los municipios más grandes de las regiones Sur y Sudeste, lo que refleja bases tributarias más amplias (mayor concentración en propiedades de valor más alto) y mayores capacidades de fiscalización tributaria, incluyendo el uso de tecnologías modernas para el registro de propiedades y la evaluación de los valores catastrales. Sin embargo, el pobre desempeño en los municipios más pequeños también puede reflejar menores esfuerzos recaudatorios, lo que puede ser resultado de su posición favorecida en la fórmula de distribución de las transferencias federales.

El sistema de transferencias intergubernamentales

El sistema de transferencias intergubernamentales en Brasil incluye una variedad de mecanismos, que están en parte superpuestos:

- Coparticipación de ingresos tributarios.
- Transferencias obligatorias vinculadas a la educación, la salud y otros programas.
- Transferencias compensatorias ligadas a programas de gasto subnacional.
- Transferencias discrecionales típicamente atadas a programas particulares de gasto subnacional.

Coparticipación de ingresos

En la federación brasileña, los ingresos son compartidos por el gobierno federal, de forma separada, con los estados y los municipios, así como por los estados con sus respectivos municipios. Los acuerdos de coparticipación de ingresos son relativamente importantes, ya que en 2012 ascendían al equivalente del 6,5% del PIB (cuadro 4.2). Algunos de los mecanismos están mandatados por la Constitución; otros, por leyes federales o estatales. Todos comparten la característica de tener como base solo un subconjunto de los ingresos del

Cuadro 4.2 | Composición de los acuerdos de coparticipación de ingresos, 2012

Tipo de coparticipación	Miles de millones de reales	Porcentaje del PIB	Porcentaje del total
Federal a estados	93,26	2,03	32,31
FPE	52,96	1,12	18,35
Transferencias para educación	15,11	0,34	5,24
Compensación de la tasa cero de las exportaciones	2,64	0,06	0,91
Regalías y participaciones	11,85	0,27	4,11
Otros	10,70	0,24	3,71
Federal a municipios	86,10	1,96	29,83
FPM	54,75	1,24	18,97
Transferencias para educación	21,96	0,50	7,61
Regalías y participaciones	7,80	0,18	2,70
Otros	1,59	0,04	0,55
Estados a municipios	109,29	2,47	37,86
ICMS	59,70	1,35	20,68
Impuesto sobre los vehículos motorizados	12,93	0,29	4,48
Transferencias para educación	35,81	0,81	12,41
Otros	0,85	0,02	0,29
Total	288,65	6,46	100,00

Fuente: Datos proporcionados por J. R. Afonso.

gobierno de nivel superior. Sin embargo, los criterios de distribución vertical y horizontal difieren sustancialmente. Los tres mayores mecanismos de participación en los ingresos —el Fondo de Participación de los Estados (FPE), el Fondo de Participación de los Municipios (FPM) y el uso compartido del ICMS— no son condicionados, mientras que otros están vinculados a los programas de educación o son de carácter compensatorio.

El Fondo de Participación de los Estados

El Fondo de Participación de los Estados, el mecanismo más importante de coparticipación de ingresos federales con los estados, fue creado por la Constitución de 1967 y expandido por la de 1988. Este sistema está constituido por el 21,5% de los ingresos del impuesto federal sobre la renta y el IVA selectivo. Los criterios para la distribución entre los estados fueron establecidos por una ley de nivel superior (Lei Complementar 62) de 1989, que después de una larga negociación determinó que la participación combinada de los estados menos desarrollados de las regiones Norte, Noreste y Centro-Oeste debería ascender al 85% del total.

Cuadro 4.3 Distribución actual de los coeficientes del Fondo de Participación de los Estados

Estado	Región	Porcentaje del Fondo	Estado	Región	Porcentaje del Fondo
Bahía	NE	9,3962	Amapá	N	3,4120
Ceará	NE	7,3369	Paraná	S	2,8832
Maranhão	N	7,2182	Goiás	CO	2,8431
Pernambuco	NE	6,9002	Rondônia	N	2,8156
Pará	N	6,1120	Amazonas	N	2,7904
Paraíba	NE	4,7889	Roraima	N	2,4807
Minas Gerais	SE	4,4545	RG do Sul	S	2,3548
Tocantins	N	4,3400	Mato Grosso	CO	2,3079
Piauí	NE	4,3214	Rio de Janeiro	SE	1,5277
RG do Norte	NE	4,1779	Espírito Santo	SE	1,5000
Alagoas	NE	4,1601	MG do Sul	CO	1,3320
Sergipe	NE	4,1553	Santa Catarina	S	1,2798
Acre	N	3,4210	São Paulo	SE	1,0000
			Distrito Federal	CO	0,6902

Fuente: Lei Complementar 62, 1989.

Notas: N: Norte; NE: Noreste; S: Sur; SE: Sudeste; CO: Centro-Oeste.

Dentro de esta limitación, los coeficientes para los estados individuales se determinaron a través de modificaciones marginales en los criterios preexistentes, que los relacionan con el territorio de cada estado (con una ponderación del 5%) y la inversa de la renta per cápita (con una ponderación del 95%).

Estos coeficientes, que se reproducen en el cuadro 4.3, no han sido modificados desde 1989, a pesar de las significativas variaciones en la distribución del ingreso per cápita entre los estados. Estos cambios han sido especialmente marcados para la región Centro-Oeste, que se ha beneficiado del auge de la agroindustria durante la última década. A principios de 2010, la Corte Suprema dictaminó que el carácter fijo de los coeficientes de distribución del FPE eran contrarios al mandato constitucional de que la distribución reflejara las cambiantes consideraciones de equidad, por lo que requirió la aprobación a mediados de 2013 de nuevos criterios de distribución mejor alineados con los cambios en las realidades regionales

El cuadro 4.4 muestra que las transferencias per cápita recibidas por cada estado del Fondo de Participación de los Estados guardan una relación muy limitada con su PIB per cápita o su capacidad de ingresos, aproximada por sus ingresos per cápita antes de transferencias. Los seis mayores receptores de transferencias del Fondo (principalmente en la escasamente poblada región Norte) no se encuentran entre los más pobres en términos de PIB per cápita o recaudación antes de transferencias, sino en el centro de la distribución.

Cuadro 4.4 | Comparación de la distribución de las transferencias del FPE per cápita con el ingreso per cápita y la capacidad de gasto de estados individuales, 2012 (en reales)

Estado	PIB per cápita	Recaudación básica per cápita	Transferencias del Fondo per cápita
Acre	11.393	1.531	2.793
Alagoas	9.086	782	814
Amapá	12.404	1.761	3.026
Amazonas	16.170	2.207	481
Bahia	12.743	1.115	411
Ceará	10.589	869	528
Distrito Federal	66.242	5.242	161
Espírito Santo	26.861	2.791	260
Goiás	18.554	2.005	286
Maranhão	7.888	659	666
Mato Grosso	22.390	2.398	459
Mato Grosso do Sul	20.329	2.305	329
Minas Gerais	20.712	1.894	139
Pará	8.771	1.147	486
Paraíba	9.800	870	778
Pernambuco	24.042	2.246	200
Piauí	12.474	3.587	1.353
Paraná	8.168	274	253
Rio de Janeiro	29.355	2.456	47
Rio Grande do Norte	11.724	1.287	808
Rio Grande do Sul	27.435	2.066	135
Rondônia	14.895	1.913	1.099
Roraima	13.943	1.796	3.273
Santa Catarina	27.957	2.153	124
São Paulo	34.847	2.742	12
Sergipe	13.269	1.254	1.220
Tocantins	12.029	1.624	1.897

Fuente: Datos proporcionados por J. R. Afonso.

Nota: Recaudación básica = ingresos netos antes de las transferencias del FPE.

Mendes, Miranda y Cosio (2008) y Rocha (2010) analizan la relación entre las transferencias del FPE a los estados individuales (neto del 21,5% de la recaudación del impuesto federal sobre la renta y el IPI percibido en el estado) y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para cada estado. Los resultados indican que, aunque las transferencias son generalmente progresivas —decrecientes a medida que aumenta el IDH—, algunos de los estados del Norte están desproporcionadamente favorecidos, mientras que algunos de los estados más pobres del Noreste son penalizados.

El Fondo de Participación de los Municipios

El Fondo de Participación de los Municipios es el mecanismo más importante de distribución de los ingresos federales con los municipios. Fuertemente enraizado en la organización de la federación, se incrementó significativamente por la Constitución de 1988. El Fondo, que corresponde al 23,5% de los ingresos del impuesto federal sobre la renta y el IVA selectivo, tiene tres componentes: ciudades capitales (10%), otros municipios (86,4%) y grandes ciudades no capitales (3,6%).

La parte del FPM reservada a las ciudades capitales se distribuye sobre la base del tamaño de la población y la inversa de la renta per cápita del estado respectivo. El grueso del Fondo (86,4%) se reparte de acuerdo a coeficientes relacionados con el tamaño de la población, de modo que beneficia de manera desproporcionada a los municipios más pequeños. Con el fin de mitigar el incentivo a la creación de pequeños municipios, el gobierno estipuló que las localidades nuevas se financiarían con cargo a las transferencias a las localidades preexistentes en el mismo estado. Como resultado de esta disposición, la distribución del FPM entre los estados ha estado congelada desde 1989, a pesar de los significativos cambios demográficos ocurridos desde entonces. Por último, el 3,6% del Fondo reservado para los municipios grandes —definidos como aquellos con una población mayor a los 142.633 habitantes— se otorga de acuerdo a una fórmula similar a la de las ciudades capitales y tiene como objetivo reducir el sesgo mencionado en favor de los municipios más pequeños.

Este sesgo reduce el potencial redistributivo del FPM, ya que existe una correlación limitada entre el tamaño de un municipio y su nivel de ingreso per cápita (u otros indicadores de desarrollo). Por lo tanto, los criterios de distribución del Fondo ponen en desventaja a las ciudades satélite —relativamente populosas y frecuentemente pobres (*ciudades dormitorio*)—, que rodean a los grandes municipios y ciudades capitales, lo que reduce su capacidad para proveer bienes y servicios públicos esenciales a la población. Por el contrario, los criterios benefician desproporcionadamente a los pequeños municipios que crecen alrededor de los grandes complejos industriales, y que ya se benefician sustancialmente de sus ingresos propios y de las transferencias del estado por devolución.

Coparticipación del ICMS

El mayor componente de los acuerdos de coparticipación de ingresos es la transferencia del 25% de los ingresos estatales del ICMS a los respectivos municipios, mandatada por la Constitución de 1988. Tres cuartas partes de esta transferencia se distribuyen de acuerdo con un criterio de origen, es decir: en proporción con el valor agregado originado en el municipio; mientras que la

cuarta parte restante la entrega cada estado en forma discrecional.¹³ Los métodos de reparto utilizados por los estados varían ampliamente: algunos se basan principalmente en consideraciones de equidad, otros buscan garantizar las sinergias entre los programas municipales y estatales, en tanto que un tercer grupo apunta a mitigar las externalidades (por ejemplo, de tipo ambiental).¹⁴

El predominio del criterio de origen da lugar a una concentración desproporcionada de estas transferencias en municipios que albergan grandes establecimientos industriales. También crea un incentivo a la fragmentación, puesto que las localidades alrededor de dichos establecimientos pueden maximizar las transferencias per cápita al erigirse como municipios independientes.

Una comparación de varios indicadores (ubicación regional, tamaño y crecimiento de la población, grado de urbanización, índice de desarrollo humano) en los 200 mayores y 200 menores receptores de transferencias del ICMS con los correspondientes promedios nacionales muestra que estas transferencias benefician a los municipios en las regiones más ricas del Sur y Sudeste, que tienen menor población, mejores índices de desarrollo humano y mayores ingresos propios per cápita (Mendes, Miranda y Cosio, 2008). Por otra parte, la concentración de las transferencias del ICMS solo se compensa parcialmente por la distribución de las transferencias del Fondo de Participación de los Estados.

Coparticipación de ingresos provenientes de recursos naturales

La Constitución de 1988 establece que los recursos naturales (petróleo y gas, minerales y agua) pertenecen al gobierno federal, pero los ingresos de su explotación deben ser compartidos con los estados y municipios. Los regímenes de distribución para cada tipo de recurso han experimentado cambios significativos en las últimas décadas¹⁵ y otras modificaciones están en camino.

El actual régimen para las rentas de la exploración petrolera,¹⁶ que representan más del 85% de los ingresos totales de los recursos naturales, y su distribución

¹³ El 15% de la transferencia del ICMS se destina al financiamiento de la educación básica y se distribuye entre los municipios en relación con el número de alumnos matriculados en los programas pertinentes.

¹⁴ Un análisis detallado de la diversidad de criterios utilizados por los estados se puede encontrar en Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros (2006a).

¹⁵ Véase Afonso y Gobetti (2008) para una revisión histórica del proceso.

¹⁶ Esta sección solo describe el componente no tributario (rentas) de los ingresos derivados del petróleo. Cabe señalar que los impuestos pagados por el sector del petróleo (principalmente Petrobras) al gobierno federal (alrededor del 1% del PIB) y a los estados (el 1,2% del PIB) fueron equivalentes en total a alrededor de cuatro veces las rentas del petróleo en 2009.

entre los distintos niveles de gobierno se estableció en 1997, tras el fin del monopolio de Petrobras en 1995. El sistema de exploración ha sido tradicionalmente de concesiones: las compañías compiten por estos derechos y son propietarias de los campos petroleros que les son otorgados. A cambio, ellas pagan distintos tipos de rentas que son compartidos entre el gobierno federal, estadual y local. Las rentas del petróleo crecieron de manera constante durante la década de 2000, y alcanzaron un máximo del 0,75% del PIB en 2008, antes de disminuir al 0,53% del PIB en 2009. Se espera que estas rentas aumenten sustancialmente en los próximos 20 años a raíz del descubrimiento de las principales reservas costa afuera (el llamado pre-sal) y un cambio desde concesiones hacia acuerdos de reparto de la producción para estos nuevos campos (discutido más en detalle a continuación).

Bajo el régimen de concesión, hay cuatro tipos de rentas del petróleo:

- Un bono de firma que va enteramente al gobierno federal.
- Los honorarios de la zona que están relacionados con la extensión del campo petrolero en exploración y que van a la Agencia Nacional de Petróleo (ANP), una institución federal.
- Las regalías cobradas mensualmente como porcentaje de la producción a una tasa básica del 5% o a una tasa más alta de hasta el 10%, dependiendo de las características del campo petrolero.
- Una tasa especial que se aplica a los campos más productivos y rentables.

Las regalías y la renta especial son compartidas entre los tres niveles de gobierno. El cuadro 4.5 muestra la distribución vertical de los ingresos de la exploración de petróleo bajo el régimen de concesiones, así como el consumo de sus productos derivados.

Los coeficientes de distribución horizontal también varían en función del tipo de gravamen y la naturaleza terrestre o marítima del campo petrolero. Los ingresos de los yacimientos de tierra adentro benefician principalmente a los estados y municipios en los que el campo petrolero está localizado, mientras que los ingresos de las explotaciones costa afuera benefician a los estados costeros y municipios más próximos a los pozos de profundidad, aunque estén a varios cientos de millas de distancia. Una parte de la recaudación se destina a los municipios-puerto desde donde se embarca el petróleo. Otra porción muy menor de los ingresos se distribuye sobre la base de los criterios del FPE y el FPM. No es sorprendente que tales criterios de distribución hayan dado lugar a una muy alta concentración de ingresos de los recursos naturales en un número limitado de estados y municipios. El gráfico 4.7 muestra que cinco estados representan más del 97% de estos ingresos, entre los que Río de Janeiro percibe el 85%.

Cuadro 4.5 | Distribución vertical de los ingresos relacionados con el petróleo (en porcentaje)

Tipo de ingresos	Gobierno federal	Estados	Municipios
Regalías petróleo costa afuera	30,0	24,3	45,7
Regalías petróleo tierra adentro	12,5	52,5	35,0
Renta especial	50,0	40,0	10,0
Bonos y comisiones por contrato	100	—	—
Impuesto a la renta corporativa	55,0	21,5	23,5
CSLL ^a	100	—	—
Dividendos	100	—	—
IPP ^b	45,0	29,0	26,0
Programa de Integración Social/ COFINS ^c	100	—	—
CIDE-Combustibles ^d	76,8	17,4	5,8
ICMS	—	75,0	25,0

Fuente: Gobetti (2011).

^a La CSLL (*contribuição social sobre o lucro líquido*) es una contribución federal que de hecho representa una sobretasa sobre el impuesto sobre la renta de la empresa.

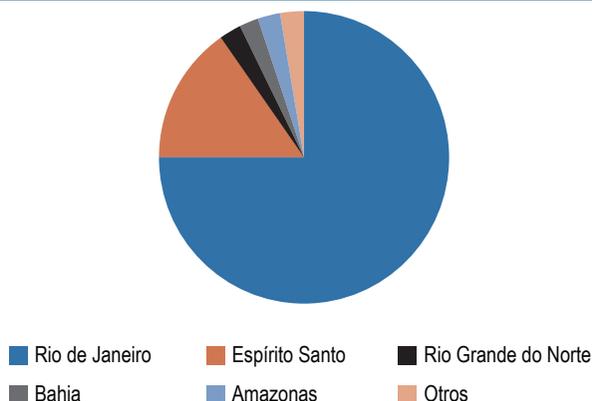
^b El IPI (*imposto sobre produtos industrializados*) es el IVA federal selectivo.

^c El COFINS (*contribuição social para o financiamento da seguridade social*) es una contribución federal sobre los ingresos brutos de las empresas.

^d El CIDE-Combustíveis (*contribuição sobre intervenção no domínio econômico*) es una transferencia federal de los estados y los municipios de un porcentaje del impuesto sobre el consumo de productos petroleros.

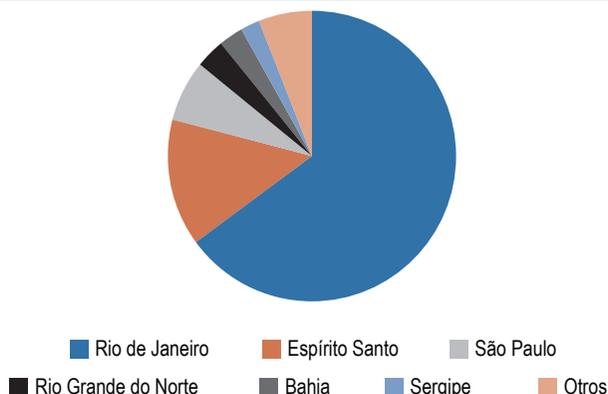
El gráfico 4.8 representa la distribución de la participación de los municipios en los ingresos del petróleo y muestra que es solo levemente menos concentrada que la de los estados. Específicamente, los municipios en el estado de Rio de Janeiro dan cuenta de aproximadamente el 75% del total, y los cuatro

Gráfico 4.7 | Distribución de las regalías y rentas del petróleo entre los estados, 2012



Fuente: Afonso y Castro (2010).

Gráfico 4.8 | Distribución de las regalías y rentas del petróleo entre los municipios de los diferentes estados, 2012



Fuente: Afonso y Castro (2010).

estados siguientes representan otro 16%. Casi una cuarta parte del total es percibida por un solo municipio (Campos de Goytacazes en Rio de Janeiro) y los 10 mayores municipios receptores constituyen el 64% del total.

Algunos estudios (Leal y Serra, 2003; Nazareth, 2005; Conceição et al., 2006; Serra, 2007; Afonso y Gobetti, 2008) han analizado los costos de eficiencia de la alta concentración de las rentas del petróleo. Encontraron evidencia de que los municipios receptores más grandes tienen menos incentivos para la movilización de ingresos e incurrir en un mayor gasto per cápita en salarios (en lugar de gasto social y de inversión), y presentan menor costo-efectividad del gasto en general.

El régimen de rentas petroleras se modificó en 2011 mediante una ley que dispuso un cambio desde un régimen de concesiones hacia uno de acuerdos de reparto en la producción (PSA, por sus siglas en inglés) para campos en el fondo marino (pre-sal) y otros de interés estratégico nacional.¹⁷ Se espera que el régimen de PSA aumente significativamente la participación del gobierno federal en los recursos petroleros, si se compara con el régimen de concesiones.¹⁸ Los

¹⁷ Se estima que estos campos representan alrededor de dos terceras partes de las reservas probadas.

¹⁸ En el marco de los PSA, el gobierno federal recibirá, además de bonos contra firma y su parte de las regalías, el valor total del petróleo obtenido de un campo, una vez deducidos los costos de exploración y producción y del margen de beneficio estipulado en el contrato de arrendamiento que va a la empresa (Petrobras o un consorcio que incluye una participación mínima del 30% de esta última) a la que se concedió la exploración del campo. En el nuevo sistema, las regalías se recaudan a una tasa del 15%, pero el alquiler especial, actualmente compartido con los estados y municipios, desaparecerá.

recursos así obtenidos debían utilizarse inicialmente para constituir un fondo soberano de ahorro (*Fundo Social*, FS), cuyos retornos de inversión serían dedicados a educación (el 50%, de los cuales el 80% se destinaría para la educación básica), salud, medio ambiente y otros programas sociales, con el fin de reducir las disparidades regionales. Sin embargo, luego de las protestas populares contra los servicios públicos a mediados de 2013, el Congreso aprobó a toda prisa una ley para destinar los recursos del fondo a educación y salud: el 75% y el 25%, respectivamente.

La ley de 2011 también incluyó una disposición para cambiar la distribución de regalías entre estados y municipios, incluidas las provenientes de concesiones existentes.¹⁹ En caso de aplicarse, este cambio generaría importantes pérdidas para los estados productores y para los municipios que se benefician de las fórmulas de distribución bajo el régimen actual.²⁰ Esta disposición de la ley fue vetada por la presidenta. El veto fue anulado, pero los estados afectados han cuestionado la constitucionalidad de la provisión. A la espera de una decisión de la Corte Suprema sobre el tema, la fórmula tradicional de distribución de regalías sigue en vigencia.

Otros acuerdos de participación en los ingresos

Además de los arreglos descritos anteriormente, hay varios otros mecanismos no condicionados de coparticipación de ingresos tributarios a través de niveles de gobierno. Por ejemplo, la coparticipación del impuesto federal sobre las propiedades rurales con los municipios, la del impuesto regulatorio a las compras de oro (*IOF-ouro*) con los estados y municipios, y la del impuesto estadual sobre los vehículos (IPVA) con los municipios. Estos acuerdos de coparticipación se implementan con distinta intensidad²¹ y sus ingresos se distribuyen fundamentalmente en base al origen. Ellos contribuyen a la fragmentación del sistema de

¹⁹ En concreto, la ley prevé que los municipios productores tendrán su participación reducida al 15% en el primer año y progresivamente al 4% en el octavo año y los siguientes. Para los estados productores, el porcentaje de las regalías del petróleo se fijó en un constante 20%. Para los estados y municipios no productores, la participación de las regalías se fijó en un 21% para el primer año, que iría aumentando al 27% hasta 2020. Estas últimas regalías serían distribuidas entre los estados y los municipios, siguiendo las mismas reglas que el FPE y FPM.

²⁰ Tomando en cuenta las regalías, la proporción de los ingresos del petróleo resultantes para los municipios productores se reduciría del 2,625% al 0,6% en 2020.

²¹ El impuesto a los vehículos se comparte igualmente entre el estado y el municipio que otorgó la licencia para conducir el vehículo. El impuesto sobre el oro es recolectado por el gobierno federal y distribuido entre el estado (70%) y el municipio (30%) de origen.

transferencias intergubernamentales y dificultan la evaluación de su impacto distributivo global.

Transferencias destinadas a funciones y programas específicos **Educación**

Como reflejo de la creciente prioridad otorgada a la educación básica en la política gubernamental, los recursos dedicados a esta área se han incrementado significativamente en los últimos años. La Constitución de 1988 estableció que el 18% de los gastos federales y el 25% de los estatales y municipales debían dedicarse a la educación, y que el 60% de dicho gasto iría a la educación básica (preescolar hasta la escuela secundaria). A pesar de este mandato, los recursos dedicados a este sector se estancaron en términos reales entre 1988 y 2003. Desde entonces, el gasto se ha incrementado significativamente como resultado de la adopción de mecanismos redistributivos de transferencias intergubernamentales.

El mecanismo utilizado para este propósito es el Fondo para el Desarrollo de la Educación Básica (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica* o FUNDEB), que recibe el 20% de los ingresos estatales y municipales, complementado con un 10% adicional del gobierno federal. Los recursos del FUNDEB se redistribuyen a los gobiernos locales para financiar la educación básica sobre la base del tamaño y de las características de su población escolar. El objetivo es reducir las brechas de capacidad para proporcionar servicios de educación de acuerdo a un estándar mínimo aceptable, el cual se ajusta por factores tales como la localización urbana o rural de los estudiantes y el tipo de educación que se imparte (ordinaria o extraordinaria).²²

Recientes estudios sobre la distribución regional del gasto público por alumno en la educación básica muestran que el FUNDEB ha sido eficaz para reducir, aunque no eliminar, las diferencias en este ámbito, ya que tales gastos son en promedio un tercio menores en la región del Noreste que en la del Sudeste (Bruns, Evans y Luque, 2011 y Veloso, 2011). Además, el hecho de que los aportes federales, estatales y municipales al FUNDEB estén vinculados a sus ingresos hace que los recursos del fondo sean muy sensibles a las fluctuaciones cíclicas.

²² Una interesante innovación reciente del FUNDEB es destinar una parte de sus recursos a una reserva para premiar a las escuelas con mejoras sin precedentes en el rendimiento de sus estudiantes, medidas por un índice estandarizado (Índice de *Desenvolvimento da Educação Básica*). Esta disposición constituye un primer intento de aumentar la responsabilidad subnacional en el uso de las transferencias federales para fines específicos.

Salud

La prestación de servicios de salud pública en Brasil se lleva a cabo dentro de un sistema nacional de salud (*Sistema Único de Saúde, SUS*), en el cual el gobierno federal establece las directrices nacionales y financia parte de los servicios, ya sea directamente o a través de transferencias. Los estados y municipios más grandes son responsables de los servicios más complejos y el resto de los municipios se centra en la prevención y atención básica. Se requiere que los estados dediquen un mínimo del 12% de sus ingresos a gastos de salud y los municipios, un mínimo del 15%. Desde 2000, como producto de una enmienda constitucional, se exige que el gasto federal en salud se incremente al menos al ritmo del PIB.

Las transferencias federales a los estados y municipios para financiar los servicios de salud han crecido rápidamente en los últimos años, hasta más del 60% del gasto total en ese sector, lo que supera sustancialmente los pagos directos a los hospitales y proveedores de salud privados. Esto evidencia una descentralización cada vez mayor de las responsabilidades de gasto de salud. Las transferencias para salud son en parte obligatorias (*Transferencias Fundo a Fundo*) y en parte discrecionales (convenios). El componente obligatorio incluye algunos programas específicos, con importes que se determinan sobre la base de diferentes criterios (tamaño de la población, naturaleza de los servicios financiados, etc.). Uno de estos programas se destina a compensar a las entidades subnacionales que prestan los servicios de salud más complejos, por los costos incurridos en el tratamiento de pacientes que residen fuera de la región. Las transferencias discrecionales se negocian sobre una base caso por caso, para apoyar la prestación de servicios específicos en comunidades particulares. No es sorprendente que este tipo de transferencias estén más sujetas a la influencia política.

En promedio, las transferencias federales representan más de un tercio del financiamiento total de salud, pero con una variación significativa en todas las regiones, que va desde aproximadamente el 33% en el Sudeste a más del 45% en el Noreste. Durante la última década, el sistema ha tenido un éxito moderado en la reducción de las diferencias en el gasto en salud per cápita entre las regiones. Sin embargo, falta una vinculación clara entre la transferencia de recursos y los indicadores de necesidad y rendimiento (Medici, 2011; Gragnolati, Lindelow y Couttolenc, 2013).

Programas financiados por el CIDE

El CIDE (*contribuição de intervenção no domínio econômico*) es un impuesto federal sobre la importación y venta de productos combustibles, que se comparte con los estados y municipios para financiar los subsidios al etanol, los

proyectos de medio ambiente relacionados con la exploración de petróleo y gas, y la inversión en transporte e infraestructura. El gobierno federal transfiere el 29% de los ingresos del CIDE a los estados y una cuarta parte de esta transferencia se traspasa posteriormente a los municipios. La distribución horizontal se rige por diversos criterios, con distintas ponderaciones, algunos de los cuales se aproximan al principio de origen (el consumo de productos de combustible), mientras que otros reflejan vagamente necesidades de gasto (extensión de la red de carreteras, tamaño de la población). Un 10% del CIDE se distribuye en partes iguales entre los estados.

Un cálculo de la magnitud de la redistribución efectuada por la coparticipación del CIDE (medida por la distribución de las transferencias recibidas por los estados, netas del CIDE recaudado por cada uno) indica que el mecanismo es ligeramente progresivo: los estados más pobres del Norte-Noreste tienden a ser receptores netos y los del Sur-Sudeste, contribuyentes netos. Sin embargo, las transferencias netas totales ascienden solo a alrededor del 15% de los ingresos del CIDE, lo que sugiere que la mayoría de estos permanecen en el estado en el que se recaudan.

La exigencia de que el 25% de las transferencias hacia el estado sean para los municipios restringe la efectividad del CIDE para financiar grandes proyectos de infraestructura. Otras limitaciones del mecanismo surgen del hecho de que utiliza criterios rudimentarios para evaluar la necesidad y no prevé indicadores de desempeño de los proyectos financiados.

Subvenciones discrecionales para fines especiales

Las subvenciones discrecionales para fines especiales (los llamados *convenios* y *acordos*) representan menos del 2% de las transferencias intergubernamentales en Brasil. Sin embargo, son una importante fuente de ingresos para algunos de los estados. Pueden ser cofinanciadas —complementando los fondos asignados por los gobiernos de nivel inferior a los programas específicos de gastos o proyectos— o no cofinanciadas. Estas a menudo estipulan condiciones específicas para el uso de los fondos, pero el seguimiento del cumplimiento de estas condiciones puede estar limitado por la disponibilidad de información. La distribución de este tipo de subvenciones no refleja criterios transparentes y con frecuencia se ve influida por la negociación política durante el proceso presupuestario.

Transferencias compensatorias

Las principales transferencias de este tipo están destinadas a compensar a los estados y municipios por la pérdida de ingresos del ICMS debido a la tasa cero de las exportaciones. Son de dos tipos. El primero de ellos, establecido en la

Constitución, se refiere a las exportaciones de bienes industriales y obliga a compartir con los estados el 10% de los ingresos por el IVA selectivo federal (IPI). La distribución entre los estados es proporcional a la participación de cada uno de ellos en las exportaciones industriales. El 25% de esta transferencia es compartida por los estados con sus municipios, siguiendo los criterios de distribución de las transferencias del ICMS descritos anteriormente.

El segundo tipo de transferencias compensatorias se relaciona con las exportaciones de productos primarios y semielaborados, que fueron gravadas a tasa cero por la llamada *Lei Kandir* de 1996. Este tipo de transferencia también adquirió rango constitucional en 2003 con una enmienda constitucional, pero la determinación de su importe quedó entregada a una ley complementaria, que aún no ha sido presentada por el gobierno federal. En tanto ello ocurra, este fija en el presupuesto anual tanto el monto de la transferencia como su distribución entre los estados, lo que demanda intensas negociaciones políticas. Este tipo de transferencia presenta defectos significativos, en términos de falta de transparencia, previsibilidad para los gobiernos receptores y alcance de la influencia política.

Resumen

En resumen, el sistema de transferencias intergubernamentales en Brasil parece estar caracterizado por:

- Una reducida discrecionalidad de las transferencias, lo que promueve la transparencia, la previsibilidad y la protección frente a una continua negociación política. Sin embargo, esto también genera volatilidad cíclica y una inflexibilidad de las transferencias frente a cambios en las tendencias económicas, sociales y demográficas.
- Una multiplicación de mecanismos de transferencia que complica la evaluación de los efectos de asignación y distribución del sistema en su conjunto.
- Una significativa dependencia de criterios de origen en la distribución horizontal de los recursos, lo que aumenta las diferencias, ya sustanciales, en las capacidades de recaudación de impuestos subnacionales propios. La actual coparticipación de las rentas de recursos naturales (también basada en el origen), agrava aún más estas diferencias, ya que tales recursos se concentran en relativamente pocos estados y municipios.
- La ausencia de un sistema integral bien diseñado de transferencias ecualizadoras. Si bien los estudios disponibles sugieren que algunas de las transferencias tienen un importante impacto redistributivo progresivo —especialmente las del FUNDEB—, estas aún están muy por debajo de un sistema plenamente compensatorio.

Prioridades para la reforma del sistema de financiamiento subnacional

El análisis de las secciones anteriores sugiere que los objetivos prioritarios para una reforma integral del financiamiento subnacional en Brasil deberían incluir lo siguiente:

- Racionalizar el ICMS y el impuesto a los servicios (ISS), con el fin de reducir sus costos de eficiencia y cumplimiento.
- Fortalecer la tributación municipal sobre los bienes raíces.
- Racionalizar el complejo sistema de transferencias intergubernamentales.
- Distribuir de manera más equitativa entre los gobiernos subnacionales los ingresos procedentes de los recursos no renovables, especialmente el petróleo y el gas.
- Transformar los fondos de participaciones estaduais y municipales en mecanismos de compensación bien diseñados.

Evidentemente, algunas de estas reformas generarían ganancias y pérdidas significativas para los estados y municipios individuales, por lo que sería esencial contar con mecanismos de transición apropiados para facilitar un ajuste gradual de las finanzas subnacionales a las nuevas normas y asegurar su viabilidad política.

A continuación se analizan posibles estrategias de cambio a la luz de la experiencia internacional, se revisan las propuestas de reforma ya planteadas por las autoridades públicas y el mundo académico, y se ofrece una primera evaluación de las medidas de reforma adoptadas recientemente.

Reforma de los principales ingresos subnacionales propios *El ICMS y el ISS*

Dadas las distorsiones que producen algunas de las contribuciones federales que gravan los ingresos brutos de las empresas, una reforma del ICMS e ISS debería aprovecharse para racionalizar los principales impuestos indirectos y contribuciones federales, como el IPI, COFINS y PIS. En concreto, una reforma integral óptima del actual sistema de tributación indirecta implicaría sustituir todos los gravámenes mencionados anteriormente por uno o más impuestos del tipo del IVA siguiendo las mejores prácticas internacionales. Esto debería ser complementado por un impuesto municipal a las ventas al por menor.

Una primera cuestión al respecto es si debería existir un IVA nacional, con ingresos compartidos, sobre una base de devolución entre los tres niveles de gobierno (modelo preconizado por el gobierno federal en la década de 1990 y propuesto nuevamente, con algunas modificaciones, por el Senador Dornelles en 2009) o un IVA dual, como propuso el Ministerio de Hacienda en 2007 y, más recientemente, el Profesor F. Rezende. Estas tres propuestas se describen brevemente en el recuadro 4.1.

Recuadro 4.1 Propuestas para la reforma de los impuestos indirectos

En 2009, una propuesta del Senador Dornelles, basada en un modelo tributario de 1990, promovió un IVA nacional con una base y estructura de tasas común para el nivel federal y estadual, recaudado sobre una base de origen y redistribuido entre los estados según la participación de cada uno en el consumo nacional. Los estados serían responsables de su administración y fiscalización. El IVA nacional sustituiría al ICMS, al impuesto a los servicios y a varias otras contribuciones federales, excepto las que financian el sistema de pensiones, y la sobretasa al impuesto a la renta corporativa, que tendría que fundirse con el impuesto sobre la renta. La recaudación sería distribuida entre el gobierno federal y los estados en proporción a sus participaciones actuales en la recaudación del conjunto de impuestos reformados. El 25% de la cuota de los estados podría traspasarse a los municipios respectivos, con base en los mismos criterios que se utilizan actualmente para la coparticipación del ICMS. La propuesta incluye recomendaciones para la consolidación de todas las formas de propiedad (muebles e inmuebles) a nivel municipal y la creación de un fondo federal para compensar a los estados y municipios por las pérdidas sufridas como consecuencia de la reforma.

En 2007, una propuesta del Ministerio de Hacienda consideró la sustitución de los mismos impuestos y contribuciones, más el CIDE, por un IVA dual (federal y estadual) y un impuesto municipal a las ventas minoristas (*imposto sobre vendas ao varejo*, IVV). El IVA dual tendría una base uniforme sobre el consumo. La estructura de tasas federales se definiría por ley y la tasa estadual uniforme sería fijada por el Senado según la propuesta del Comité de Secretarios de Estado de Hacienda (CONFAZ). Sin embargo, los estados individuales mantendrían una autonomía limitada para establecer tasas especiales para algunos productos. El IVA estadual se recaudaría en base al origen, pero sus ingresos se redistribuirán sobre una base de destino, a través de la aplicación de la factura electrónica, mediante una

(continúa en la página siguiente)

*(continúa)***Recuadro 4.1 Propuestas para la reforma de los impuestos indirectos**

caja de compensación. El impuesto a las ventas minoristas se aplicaría de acuerdo a tasas establecidas por cada municipio dentro de una banda del 0,5% al 2,5%. El gobierno federal absorbería cualquier aumento de la presión fiscal resultante de la propuesta, reduciendo su tasa de IVA.

La propuesta Rezende (2009) comparte la mayoría de las características con la del Ministerio de Hacienda, pero con una importante diferencia en la autonomía de los estados individuales para definir la estructura de tasas del IVA, posiblemente dentro de una banda definida por el Senado federal para todo el país.

A pesar de que un IVA nacional con ingresos compartidos entre los tres niveles de gobierno tendría ventajas en términos de economías de escala en la recaudación y los menores costos de cumplimiento para los contribuyentes, este reduciría sustancialmente la autonomía fiscal de los estados —que tiene profundas raíces históricas en Brasil— y podría debilitar la responsabilidad política de las autoridades estatales. También requeriría cambios sustanciales de recursos desde las administraciones tributarias estatales a la federal, lo que generaría una previsible resistencia burocrática.

Por lo tanto, un IVA dual parece una opción más prometedora. La experiencia internacional sugiere que un impuesto de este tipo debería tener las siguientes características:

- Una base definida de manera uniforme en todo el territorio nacional, limitada al consumo interno de bienes y servicios, es decir: con tasa cero a las exportaciones, tributación plena de las importaciones y un crédito por el total de las compras de insumos y bienes de capital para los procesos de producción. El impuesto debería tener pocas excepciones y disposiciones para el retiro, en un plazo razonable, de los beneficios existentes bajo los impuestos que se sustituirían.
- Un número muy reducido de tasas; por ejemplo, una normal y una reducida para artículos con mayor peso en el consumo de los grupos de menores ingresos. Estas tasas deberían estar expresadas como porcentajes de la base imponible con exclusión del impuesto, de acuerdo con la práctica internacional al respecto.
- Estructuras de tasas para el IVA estatal que puedan variar entre los estados dentro de márgenes relativamente estrechos, establecidos por

el Senado según la propuesta de la instancia colegiada de los estados (CONFAZ). Dado que el cambio a una base de destino minimizaría las posibilidades de exportación de la carga del impuesto a otros estados —lo que eliminaría los incentivos para una competencia fiscal predatoria—, las diferencias en las tasas estatales serían probablemente pequeñas, reflejando brechas en las necesidades de gasto y otras condiciones fiscales (por ejemplo, requerimientos de servicio de la deuda).

- Recaudación de los IVA estatales sobre una base de origen, con los ingresos redistribuidos con base en destino a través de una cámara de compensación, ahora facilitado por el uso generalizado de facturas electrónicas y por la aplicación de un registro uniforme de contribuyentes.

Las decisiones sobre la estructura de tasas para un IVA dual deberían basarse en simulaciones del impacto de opciones alternativas para la carga tributaria global y su distribución no solo entre los tres niveles de gobierno, sino también al interior de cada uno (en particular entre estados).²³ Para facilitar la aceptación política de la reforma, parecería apropiado intentar mantener tanto la carga tributaria total —ya relativamente alta— y su distribución entre los niveles de gobierno en torno a sus niveles actuales. Los cálculos de pérdidas y ganancias para cada estado y municipio deberían tener en cuenta cualquier efecto compensatorio de cambios concomitantes en otros impuestos, así como en los acuerdos de distribución de ingresos y otras transferencias intergubernamentales (véase más adelante).

Un IVA dual debería complementarse con impuestos específicos a nivel federal y estadual para bienes y servicios seleccionados. El gobierno federal y los estados deberían ponerse de acuerdo para compartir las bases respectivas a fin de evitar la competencia tributaria vertical y el riesgo de acumular una excesiva carga sobre estos bienes y servicios. La pérdida de ingresos propios para los municipios, que crearía la absorción del impuesto local a las ventas por el IVA dual, podría compensarse en parte compartiendo la recaudación del IVA así como combinando la introducción de un moderado impuesto municipal a las ventas minoristas y una racionalización y fortalecimiento de los impuestos a la propiedad. La introducción del IVA dual debería complementarse con

²³ Las simulaciones del impacto de las propuestas de reforma anteriores fueron llevadas a cabo por el Ministerio de Hacienda, la Secretaría del CONFAZ y otros foros intergubernamentales (véase, por ejemplo Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, 2006b). Las bases de datos de dichos estudios, actualizados para reflejar la información mejorada actualmente disponible en los flujos comerciales entre los estados, podrían ser utilizadas para las simulaciones de las nuevas opciones de reforma.

medidas para armonizar los procedimientos de cobranza y fiscalización en todo el territorio nacional. Esto contribuiría a hacer más efectiva la administración del impuesto y a reducir los costos de cumplimiento.

Por desgracia, no parece existir en la actualidad una voluntad política para adoptar una solución óptima como la de la reforma integral recién descrita. Reconociendo esta realidad, en los últimos años el gobierno federal ha cambiado la orientación de su labor para promover una reforma parcial del ICMS, centrada en la reducción de las tasas entre estados, como una aproximación al principio de destino, con la ventaja de mantener el interés del estado exportador en monitorear las transacciones entre los estados. Para ello se propuso inicialmente una tasa uniforme entre estados del 4%, que se lograría gradualmente en 2021 con una trayectoria lineal para todas las transacciones, a excepción de las ventas de los más ricos (Sur-Sudeste) a los más pobres (Norte-Noreste), para lo cual la tasa se reduciría desde el actual 7% al 4% en 2016.²⁴

La propuesta también preveía la creación de dos fondos: el Fondo de Compensación de Rentas (FCR), para subsanar durante 20 años a los estados afectados negativamente por la reducción de la tasa entre los estados; y el Fondo de Desarrollo Regional (FDR), también por 20 años, como una herramienta para financiar proyectos de desarrollo regional, como un *quid pro quo* implícito respecto de la prohibición para otorgar nuevos incentivos fiscales en el marco del ICMS.²⁵ Los recursos para el FCR provendrían del presupuesto federal. El FDR proporcionaría préstamos a interés subsidiado, financiados por bancos nacionales y/o bancos regionales de desarrollo, con el subsidio pagado por el presupuesto federal. Sus recursos se distribuirían entre los estados de acuerdo con la parte de cada uno en la población y la inversa de su PIB per cápita.

El Congreso incluso ha diluido significativamente esta propuesta de reforma modesta y gradual. La última versión del proyecto de ley, aún en discusión en el Senado, prevé varias excepciones a la unificación de la tasa entre un estado y otro, obviamente para atender a intereses regionales específicos (siendo más notable la tasa del 12% para la venta de productos procedentes de la zona de libre comercio de Manaus y de las ventas en el gas natural). Si se mantuvieran

²⁴ Un paso en la dirección correcta fue la Resolución del Senado 13/2012, que con efecto a partir del 1 de enero de 2013, mandató la aplicación de un tipo uniforme del 4% para las ventas de productos importados de un estado a otro. Esto ha eliminado prácticamente las posibilidades de la llamada guerra de los puertos.

²⁵ En 2012, la Corte Suprema dictó una resolución declarando inconstitucional todos los incentivos otorgados por los estados, excepto los que sean aprobados por una decisión unánime del CONFAZ.

estas excepciones en la versión final de la ley, se reducirían aún más los beneficios de la reforma del ICMS en términos de eficiencia y simplificación del sistema.

Impuestos a la propiedad

Un fortalecimiento de la tributación sobre la propiedad a nivel municipal sería deseable teniendo en cuenta sus bajos costos de eficiencia y alto impacto distributivo. Algunos pasos serían útiles a este respecto:

- Trasladar la tributación sobre la propiedad rural del gobierno federal al nivel municipal.
- Establecer la ocupación (excepto bajo acuerdos formales de alquiler) en lugar de la propiedad legal como la base para la obligación tributaria del impuesto a la propiedad, para reducir los efectos adversos de la informalidad en la recaudación del impuesto.
- Clarificar la base legal para la tributación sobre mejoras, para evitar las disputas judiciales que actualmente plagan esta forma poco explotada de tributación sobre la propiedad en Brasil.
- Reducir las exenciones y tratamientos especiales, permitiendo una deducción básica para propiedades de bajo valor, si están ocupadas por sus propietarios, a fin de evitar una carga excesiva para las familias pobres.
- Invertir en la mejora de catastros, mediante el uso de modernas tecnologías e integrándolos con otras bases de datos pertinentes mantenidas por entidades prestadoras de servicios públicos.
- Trasladar desde la Legislatura al Ejecutivo la responsabilidad sobre los revalúos periódicos de las propiedades, para reducir las interferencias políticas en estos procesos.
- Aumentar la frecuencia de los revalúos de propiedades (en última instancia, una vez al año, como es común en los países avanzados) y vincularlos más estrechamente al desarrollo de los valores de mercado.
- Incrementar la transparencia del proceso de valoración para fortalecer la confianza de los contribuyentes en el proceso.

Los municipios más pequeños, que tienen capacidad limitada, podrían considerar la posibilidad de contratar a otros municipios cercanos más grandes para recaudar el impuesto en su nombre, remunerándolos con una comisión basada en el rendimiento.

Como parte de una reforma integral de las asignaciones de ingresos podría considerarse asignar a los municipios el impuesto sobre los vehículos motorizados (IPVA), actualmente adjudicado a los estados.

Reforma de las transferencias intergubernamentales

Consideraciones generales

A la luz de la anterior reseña del actual sistema de transferencias intergubernamentales en Brasil y también de las experiencias internacionales relevantes,²⁶ los esfuerzos futuros de reforma del sistema deben centrarse en los siguientes objetivos:

- Hacer el sistema más equitativo.
- Simplificar y aumentar su transparencia.
- Garantizar la suficiente flexibilidad en las fórmulas de distribución para dar cabida a los cambios en las posiciones relativas de las jurisdicciones subnacionales.
- Reducir la sensibilidad cíclica de las transferencias.

Los diferentes componentes del sistema, como los acuerdos de coparticipación de ingresos y otros tipos de transferencias, se comportan de manera distinta en relación con los objetivos de equidad, simplicidad, transparencia, flexibilidad y sensibilidad cíclica. Por ello, una propuesta de reforma comprehensiva debería tener en cuenta las características específicas de cada tipo de transferencia, cuantificando, mediante simulaciones detalladas, los efectos de los cambios propuestos, tanto en la distribución vertical como horizontal de los recursos.

Un enfoque integral y simultáneo sobre las reformas promovería su coherencia y ayudaría a resolver las compensaciones que podrían aumentar su viabilidad política. Por ejemplo, las reformas polémicas de régimen de las regalías u otras reformas encaminadas a reducir el peso de los criterios de origen en el sistema, podrían facilitarse mediante la introducción de un mecanismo de igualación bien diseñado y flexible, y mediante un uso transparente de las transferencias discrecionales para compensar algunas de las pérdidas generadas por las reformas.

Aunque el diseño de un plan de reforma integral excede el alcance de este capítulo, las siguientes consideraciones generales serían aplicables:

- i. **Maximizar las probabilidades de aceptación política de las reformas propuestas.** Otro objetivo debería ser mantener la estructura vertical del sistema de transferencias en su conjunto, aunque no necesariamente sus componentes individuales (por ejemplo, los coeficientes de reparto verticales del FPE y FPM). Un paquete de reformas que fuera visto por cualquiera

²⁶ Véanse, entre otros, Ahmad (1997), Ahmad y Brosio (2006) y Boadway y Shah (2007) para una revisión completa de la teoría y la práctica internacional con transferencias intergubernamentales.

de los tres niveles de gobierno como una amenaza enfrentaría una evidente oposición, lo que socavaría gravemente su viabilidad política.

- ii. **Considerar la modificación de los coeficientes de coparticipación de ingresos.** Esto depende no solo de las reformas en otros componentes del sistema de transferencias, sino también del avance de las reformas tributarias recomendadas anteriormente.²⁷ La sustitución de las contribuciones federales no compartidas con un IVA —y una fusión también deseable de la CSLL con el impuesto sobre la renta— expandiría sustancialmente la base de estos mecanismos de coparticipación de ingresos, lo que requeriría un ajuste de los coeficientes de reparto para preservar el actual equilibrio vertical.
- iii. **Implementar el cambio recientemente aprobado en la distribución de las regalías del petróleo entre niveles de gobierno solo para los nuevos contratos,** para permitir que los estados y municipios afectados negativamente por el cambio se ajusten sin sobrecargar al gobierno federal con pesadas compensaciones. Esta modificación, que asigna ingresos de esta fuente a los niveles estadual y municipal de acuerdo a los criterios de los fondos de participación estadual y municipal, se justifica por razones de equidad. Las coparticipaciones entre los niveles de gobierno y al interior de estos probablemente continuarán siendo motivo de controversia en el futuro próximo.
- iv. **Considerar mecanismos para estabilizar las transferencias durante el ciclo o al menos suavizar sus fluctuaciones** como parte de la reforma de los mecanismos de coparticipación de ingresos. Posibles aproximaciones al respecto incluyen: basar las transferencias en un promedio móvil de los ingresos compartidos o en los valores ajustados al ciclo de los mismos; exigir a los gobiernos receptores el uso de una parte de las transferencias para constituir reservas para los malos tiempos; y eliminar el impacto estimado de las medidas del gobierno central para estabilizar los ingresos de la base de la coparticipación de ingresos.
- v. **Concentrar los esfuerzos de reforma en la mejora de la efectividad de otras transferencias intergubernamentales** (subvenciones en bloque para la educación y la salud y los convenios para propósitos especiales), a través de un uso más sistemático de indicadores apropiados de desempeño, a fin de lograr los objetivos declarados del programa o proyecto correspondiente, en línea con el enfoque del FUNDEB comentado en la sección anterior.

²⁷ Un cambio del ICMS a una base de destino deberá ir acompañado por un cambio de la base de cálculo de la parte compartida con los municipios desde la producción hacia el consumo.

- vi. **Crear mecanismos de compensación bien diseñados** para reemplazar las actuales fórmulas de distribución horizontal de los fondos de participación de los estados y municipios.

Características deseables de un sistema de transferencias

Si se considera la reciente reforma del fondo de participación de los estados, un sistema ideal de compensación debería apuntar a igualar la capacidad de los diferentes estados para proporcionar un conjunto estándar de bienes y servicios bajo su responsabilidad, con un nivel medio de esfuerzo recaudatorio y eficiencia del gasto, en la línea del sistema usado en Australia.²⁸ Por desgracia, actualmente no existen en Brasil las condiciones para implementar un modelo integral de compensación de estas características por las siguientes razones:

- El ICMS, la principal fuente de ingresos propios de los estados, presenta grandes diferencias, no solo en la estructura de tasas, sino también en la definición de su base entre los estados. Esto hace que sea muy difícil construir un sistema tributario estadual representativo y estimar su potencial de recaudación, como en los sistemas de compensación de Australia y Canadá.
- Los métodos alternativos para estimar el potencial recaudatorio (por ejemplo, mediante el uso de un análisis basado en la regresión o de frontera estocástica)²⁹ están igualmente limitados por la falta de datos estandarizados fiables sobre las bases tributarias estaduais.
- Falta información fiable sobre la estructura de costos de las principales categorías de gasto estadual, la que se precisaría para calcular las necesidades de gasto en un nivel medio de eficiencia.

Dadas estas limitaciones, habría dos posibles enfoques para la reforma del sistema en el corto plazo. Uno podría restringir la nivelación por el lado de los ingresos, usando la recaudación básica efectiva de cada estado³⁰ como una

²⁸ Véanse Ahmad y Searle (2006), Dafflon (2007), Wilson (2007) y Reschovsky (2007) para discusiones detalladas sobre cuestiones metodológicas en el diseño de transferencias de nivelación.

²⁹ Véase Fenocchietto y Pessino (2010) para una discusión de las técnicas de frontera estocástica en la estimación del potencial de impuestos.

³⁰ Los ingresos básicos se definen aquí para incluir todos los ingresos estaduais propios (corrientes y de capital, excepto las partidas de financiamiento) netos de ingresos compartidos con los municipios, además de todas las transferencias recibidas del gobierno federal, excepto aquellas del propio FPE y las destinadas a gastos específicos.

aproximación de su capacidad de recaudación per cápita. El otro enfoque, de carácter paramétrico, sería utilizar variables como población, PIB per cápita y características geográficas, pobreza y otros indicadores de desarrollo humano como indicativos de la capacidad recaudatoria y de las necesidades de gasto para basar la fórmula de distribución. Ambos enfoques tienen referentes en la experiencia internacional y han sido propuestos para Brasil (Mendes, Miranda y Cosio, 2008; Rocha, 2010; Prado, 2012; Ter-Minassian, 2011 y 2012).

El enfoque basado en la recaudación tendría la ventaja de:

- Ser simple, transparente y más fácil de calcular y controlar, con muy poco rezago dados los cortos desfases en la preparación y presentación de informes de los ingresos de los estados, en comparación con los datos de población y el PIB per cápita.
- Asegurar una estrecha correspondencia de las transferencias del FPE con la capacidad de los estados individuales para gastar.³¹
- Facilitar una respuesta dinámica y oportuna de las transferencias del FPE no solo frente a cambios en las condiciones socioeconómicas (como población e ingreso per cápita), sino también para otros cambios que podrían afectar la recaudación básica per cápita de los estados individuales, como el régimen de regalías u otras transferencias intergubernamentales.

Sin embargo, una comisión de expertos brasileños designados por el Congreso para asesorar sobre la reforma del FPE decidió recomendar un enfoque paramétrico, probablemente debido a su mayor afinidad con la actual fórmula de distribución. La recomendación de la comisión se refleja en la reforma recientemente aprobada, la cual:

- Mantiene los coeficientes de distribución existentes hasta fines de 2015.
- Para los años siguientes ordena que las transferencias para cada estado se calculen de acuerdo con un procedimiento en dos etapas:
 - Para el estado la transferencia del año anterior se actualiza por la inflación más el 75% de la tasa de crecimiento real del PIB nacional.

³¹ El hecho de que el importe total de la FPE en un año dado se determine por la recaudación de los impuestos federales compartidos, y por lo tanto sea independiente de la conducta de los estados, implica que las reducciones en los esfuerzos de ingresos propios de los estados individuales serían compensadas solo parcialmente por los aumentos en transferencias del fondo, lo que limita el potencial efecto de desincentivo del uso real en lugar del potencial, de los ingresos.

- El exceso del FPE total para el año respecto de la suma de las transferencias así calculadas se distribuye de acuerdo con la población y el inverso del PIB per cápita.

Esta fórmula implica que la redistribución de las transferencias del FPE entre los estados será muy gradual, ya que dependerá de la medida en que la tasa real de crecimiento de los ingresos federales (impuesto sobre la renta y el IPI) compartidos con los estados supere el 75% del crecimiento real del PIB.

Conclusiones

Existe un amplio consenso en la literatura así como entre los agentes económicos en Brasil, en cuanto a que el sistema fiscal actual constituye un obstáculo importante para el logro de una mayor tasa de crecimiento sostenido en el país. No solo se trata de que la carga tributaria global es relativamente alta —tanto en comparación con la mayoría de los competidores de Brasil como con el nivel y calidad de los bienes y servicios públicos recibidos por la población—, sino también de que el sistema está tensionado, en todos los niveles de gobierno, con importantes distorsiones, inequidades horizontales y costos muy altos de cumplimiento. Dado que los imperativos macroeconómicos y las notorias necesidades de gasto, especialmente de inversión, hacen imposible una reducción significativa de la carga tributaria total en un futuro previsible, es aún más importante implementar reformas neutras en términos de recaudación que simplifiquen el sistema tributario, a la vez que lo hagan más eficiente e igualitario.

A pesar del reconocimiento generalizado de estas debilidades, los esfuerzos de reforma hasta la fecha han sido bloqueados por la resistencia de los gobiernos y otros agentes económicos que se verían afectados negativamente por esta. Es esperable que a medida que se incrementen los costos de las distorsiones —especialmente en términos de competitividad y conflictos intergubernamentales— y estas se vuelvan más visibles, se encuentre suficiente voluntad política para superar estas resistencias en un futuro no muy lejano. En años recientes, la Corte Suprema de Justicia, a través de una serie de resoluciones, ha presionado a los otros poderes del Estado para hacer frente a algunas de las distorsiones más evidentes.

Este capítulo se ha centrado en particular en las necesidades de reforma de los sistemas de ingresos estatales y municipales. Este enfoque se justifica por la importancia relativa de los ingresos subnacionales propios en Brasil en comparación con la mayoría de los demás países, especialmente de América Latina; por la importancia de las debilidades que aquejan a los ingresos propios

y compartidos; por las controversias que rodean actualmente la distribución de los ingresos del petróleo; y por el hecho de que los fallos de la Corte Suprema antes mencionados se refieren principalmente a los ingresos estatales.

En el contexto de una revisión crítica de los ingresos propios y las transferencias intergubernamentales, el capítulo ha esbozado una agenda integral de reformas deseables orientada a:

- Racionalizar el ICMS e ISS, con el fin de reducir sus distorsiones y costos de cumplimiento.
- Fortalecer la tributación municipal de bienes raíces.
- Racionalizar el complejo sistema de transferencias intergubernamentales.
- Distribuir más equitativamente entre los gobiernos subnacionales los beneficios de los ingresos provenientes de los recursos naturales no renovables, especialmente petróleo y gas.
- Transformar los fondos de participación de los estados y municipios en sistemas de ecualización más eficaces.

En concreto, respecto del primer punto, una estrategia óptima implicaría consolidar la mayoría de los impuestos indirectos y contribuciones federales y subnacionales actuales en un IVA dual (federal y estadual), con una base común definida de manera uniforme en todo el territorio nacional. Los estados mantendrían una flexibilidad limitada para fijar su estructura de tasas, dentro de una banda establecida por el Senado. El IVA estadual recaudaría en el origen, pero sus ingresos se redistribuirían con base en el destino. Esto eliminaría el actual espacio para la competencia fiscal predatoria entre los estados. Una absorción del ISS municipal por el IVA estadual facilitaría la administración del impuesto e incorporaría a la base del IVA el componente más dinámico del PIB. Los municipios podrían ser compensados por la pérdida de este asidero tributario con una mayor participación en los ingresos coparticipados por los estados y con las combinaciones de una transferencia del impuesto estadual sobre los vehículos y la creación de un impuesto de tasa baja sobre las ventas al por menor.

Un primer paso en la dirección de tal reforma podría ser un acuerdo sobre una reducción progresiva de las tasas sobre las transacciones entre un estado y otro a un bajo nivel uniforme, como fue propuesto por el gobierno federal en 2012. Las simulaciones de este tipo de enfoque muestran que las pérdidas sufridas por los estados que son exportadores netos serían manejables y podrían compensarse mediante el fondo propuesto. Además, algunos de los estados que más se beneficiarían de un cambio de este tipo se encuentran entre los que más perderían con una distribución más equitativa de los ingresos del petróleo,

lo que sugiere un cierto margen para la compensación entre los propios estados. Sin embargo, resulta desafortunado que incluso este modesto avance aún no haya recibido apoyo suficiente en el Congreso. De hecho, las enmiendas recientemente propuestas en el Senado harían perder gran parte de las ganancias de eficiencia y simplificación que conlleva la propuesta del gobierno.

Del mismo modo, la reforma del FPE recientemente aprobada se queda corta respecto de lo que sería necesario para transformar el fondo en un sistema de compensación adecuado, tanto por su fórmula como por el prolongado período de transición previsto. Por lo tanto, sigue siendo muy deseable crear las condiciones para implementar un sistema de distribución de ingresos compartidos encaminado a igualar mejor tanto su capacidad recaudatoria como sus necesidades de gasto. La adopción de una definición uniforme de la base del ICMS (una prioridad de reforma en sí misma) y la preparación de una base de datos de las bases tributarias de los estados, viabilizada por la adopción en curso de facturas electrónicas, facilitaría una estimación confiable de las capacidades relativas de recaudación de los estados. Además, un progreso adecuado en la incipiente adopción de modernos sistemas de contabilidad de costos por parte de los estados facilitaría la introducción de criterios de necesidades de gasto en la fórmula de distribución del fondo de participación de los estados. La agenda de reforma de todo el sistema de transferencias intergubernamentales, más allá de la reforma del Fondo, sigue siendo rica y compleja y su implementación en el mediano plazo generaría sin duda ganancias sustanciales de equidad y eficiencia.

Referencias

- Afonso, J. R. 2010. "O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no Brasil". Documento de discusión. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Afonso, J. R. y K. Castro. 2010. "Tributação do setor de petróleo: evolução e perspectivas". Documento de discusión. Brasilia, Brasil: Escola de Administração Fazendária (ESAF).
- Afonso, J. R., K. Castro y M. Monteiro. 2012. "Termômetro tributário no Brasil: até 2011". Nota técnica. Brasilia, Brasil: Escola de Administração Fazendária (ESAF).
- Afonso, J. R. y W. S. Gobetti. 2008. "Rendas do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos". *Brazilian Development Bank Review* 15(30).
- Afonso, J. R. y J. Serra. 2007. "El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica". *Revista de la CEPAL*, Núm. 91. Vitacura, Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ahmad, E. (ed.). 1997. *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Ahmad, E. y G. Brosio (eds.) 2006. *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Ahmad, E. y B. Searle. 2006. "On the Implementation of Transfers to Subnational Governments." En: E. Ahmad y G. Brosio (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Blyde, J., A. Castelar Pinheiro, C. Daude y E. Fernandez Arias. 2009. "What Is Impeding Growth in Brazil?" En: M. Agosin, E. Fernández Arias y F. Jaramillo, *Growing Pains, Binding Constraints to Productive Investment in Latin America*. Washington, D.C.: BID.
- Boadway, R. y A. Shah. 2007. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Boueri Miranda, R., A. X. Ywata de Carvalho y F. Rocha Gomes da Silva. 2011. "Eficiência tributaria dos estados Brasileiros mensurada com um modelo de fronteira estocástica geograficamente ponderada". Nota técnica. Washington, D.C.: BID.
- Bruns, B., D. Evans y J. Luque. 2011. *Achieving World-Class Education in Brazil: The Next Agenda*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Conceição, J. H., M. Faria Mello, M. M. Murta y P. A. Nazareth. 2006. "Petróleo e gás natural nas finanças públicas do estado e dos municípios do Rio de Janeiro". Rio de Janeiro, Brasil: Tribunal de Contas do Estado.
- Corbacho, A., V. Fretes Cibils y E. Lora (eds.) 2013. *Recaudar no basta: Los impuestos como instrumentos de desarrollo*. Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID y Palgrave Macmillan.

- Dafflon, B. 2007. "Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs." En: R. Boadway y A. Shah (eds.) *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- De Cesare, C., R. A. Dantas y J. L. Portugal. 2012. "The Potential and Challenges of the Property and Land Taxation in Brazil." Documento de trabajo. Washington, D.C.: BID.
- Dornelles, F. y J. R. Afonso. 2011. "Tributação: uma mudança para valer". En: A. Rubens Ribeiro (ed.), *O Brasil e a nova década: equações para o desenvolvimento sustentável e aplicação dos royalties petrolíferos*. Belo Horizonte, Brasil: Associação Comercial de Minas y Editora Autêntica.
- Fenocchietto, R. y C. Pessino. 2010. "Determining Countries' Tax Effort." En: *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 195(4/2010). Instituto de Estudios Fiscales.
- FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo). 2011. "Custos Econômicos e Sociais da Guerra Fiscal do ICMS na Importação", Auditoria BDO, DECOMTEC. São Paulo, Brasil: FIESP. Disponible en: www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=1915.
- Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros. 2006a. "Transferências intergovernamentais na federação Brasileira", Caderno Núm. 6.
- _____. 2006b. "Cenário de reforma tributaria com tributação dual sobre o consumo", Caderno Núm. 5.
- Gobetti, S. W. 2011. "Federalismo Fiscal e Petróleo no Brasil e no Mundo". Documento de discusión 1669, IPEA
- Gragnotati, M., M. Lindelow y B. Couttolenc. 2013. *Twenty Years of Health Reform in Brazil: An Assessment of the Sistema Único de Saúde*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Leal, J. A. y R. Serra. 2003. "Uma investigação sobre os critérios de repartição e aplicação dos royalties petrolíferos". En: R. Piquet y R. Serra (eds.), *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro, Brasil: Garamond.
- Medici, A. 2011. "Propostas para melhorar a cobertura, a eficiência e a qualidade no setor saúde". En: E. L. Bacha y S. Schwartzman (eds.), *Brasil: a nova agenda social*. Rio de Janeiro, Brasil: GEN/LTC.
- Mendes, M., B. R. Miranda y B. F. Cosio. 2008. "Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma". Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília, Brasil: Coordenação de estudos.
- Nazareth, P. 2005. "Mudanças recentes nos padrões de financiamento dos gastos municipais no Brasil: O caso dos municípios do estado do Rio de Janeiro". Documento presentado en el X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Santiago, Chile: CLAD.

- Prado, S. 2012. "FPE-equalização estadual no Brasil: alternativas e simulações de reforma". Rio de Janeiro, Brasil: Fundação Getúlio Vargas.
- Reschovsky, A. 2007. "Compensating Local Governments for Differences in Expenditure Needs in a Horizontal Fiscal Equalization Program." En: R. Boadway y A. Shah (eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Rezende, F. 2009. "A reforma tributaria e a federação". Rio de Janeiro, Brasil: Fundação Getulio Vargas.
- _____. 2013. "Brazil's ICMS Tax: Origin, Changes, Current Situation, and Paths to Recovery." Documento de discusión Núm. 231. Washington, D.C.: BID.
- Rocha, C. A. A. 2010. "Rateio do FPE: análises e simulações". Documento de trabalho 71. Brasília, Brasil: Centro de Estudos da Consultoria do Senado.
- Serra, R. 2007. "Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobre-financiamento das esferas de governo locais". En: R. Piquet y R. Serra (eds.), *Petróleo e Região no Brasil: O Desafio da Abundância*. Rio de Janeiro, Brasil: Garamond.
- Ter-Minassian, T. 2011. "Reforma do Fundo de Participação dos Estados (FPE)". Documento de discusión Núm 216. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2012. "Reform Priorities for Subnational Revenues in Brazil." Notas de política Núm. 157. Washington, D.C.: BID.
- Varsano, R. 2013. "Fazendo e desfazendo a Lei Kandir". Documento de discusión Núm. 304. Washington, D.C.: BID.
- Veloso, F. 2011. "A evolução recente e propostas para a melhoria da educação no Brasil". En: E. L. Bacha y S. Schwartzman (eds.), *Brasil: A Nova Agenda Social*. Rio de Janeiro, Brasil: GEN/LTC.
- Wilson, L. S. 2007. "Macro Formulas for Equalization." En: R. Boadway y A. Shah (eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Cumbia fiscal: dinamismo fiscal subnacional en Colombia

5

DURANTE LOS ÚLTIMOS 15 AÑOS, LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA HA AVANZADO A DIFERENTES VELOCIDADES EN LOS NIVELES DE GOBIERNO INTERMEDIO Y local.¹ Mientras que los gobiernos intermedios (en adelante, departamentos) han generado unos pocos recursos propios (en términos del producto interno bruto [PIB]), los gobiernos locales (en adelante, municipios) han casi duplicado los suyos. La principal explicación de estas trayectorias divergentes radica en las bases tributarias. Mientras que la base tributaria de los departamentos es inelástica —consiste principalmente en un impuesto al consumo de bienes no meritorios—, los municipios gozan de una base tributaria dinámica y creciente, que abarca propiedades urbanas y rurales, así como actividades económicas urbanas.

Una mayor movilización de ingresos propios para los departamentos requeriría cambios en sus bases tributarias. Este capítulo sugiere introducir una sobretasa departamental al impuesto al valor agregado (IVA) nacional o un impuesto a las ventas minoristas. En contraste, el incremento de los ingresos propios de los municipios requiere una explotación más eficiente de sus bases actuales. Aquí se propone que eso se podría lograr mediante un aumento de la capacidad administrativa de los municipios y la actualización de las bases tributarias locales. Este capítulo tiene un doble objetivo: i) explorar los cambios que serían necesarios para fortalecer la generación de ingresos propios en los departamentos y municipios, y ii) determinar los efectos de dichas acciones en las estructuras de financiamiento y los desequilibrios verticales de ambos niveles de gobierno.

¹ Este capítulo es una versión resumida de Sánchez Torres, España Eljaiek y Zenteno (2012).

Este capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera se repasa brevemente el proceso de descentralización fiscal en Colombia y su impacto en las finanzas subnacionales. En la segunda se analizan la evolución y los factores determinantes de los ingresos departamentales y los desequilibrios verticales, además de la propuesta de permitir que los departamentos apliquen una sobretasa al IVA o un impuesto sobre las ventas al por menor. En la tercera sección se presenta la evolución de los ingresos municipales y los desequilibrios verticales, aportando evidencia empírica sobre las posibilidades de incrementar estos ingresos mediante mejoras de eficiencia. La última sección contiene las conclusiones principales del estudio.

El proceso de descentralización y las finanzas públicas subnacionales

Evolución del proceso de descentralización

La descentralización fiscal y política en Colombia se inició a fines de la década de 1950. La enmienda constitucional de 1958 asigna al menos un 10% del presupuesto nacional para gastos subnacionales en materia de educación, lo que marca el comienzo de un “esquema formal de transferencias” (Junguito y Rincón, 2009). Posteriormente, en 1968 una nueva reforma de la Constitución creó el “situado fiscal”, definido como la proporción de ingresos del gobierno central que debe transferirse a los departamentos para financiar la educación y la salud. También se debe citar la Ley 33, de ese mismo año, que inició el sistema de coparticipación de ingresos, y las leyes 46 de 1971 y 14 de 1983, cuyo objetivo era fortalecer la tributación a nivel municipal y departamental.

La enmienda constitucional de 1986 afirmó que la provisión de bienes públicos por parte de los gobiernos locales debería ajustarse a las necesidades de la población. La democracia local debería asegurar que el suministro de bienes públicos reflejara dichas necesidades. La elección popular de alcaldes y la mayor participación política de la población, a través de mecanismos como las juntas administradoras locales (JAL),² daría lugar a un proceso de descentralización de conformidad con los principios antes mencionados.

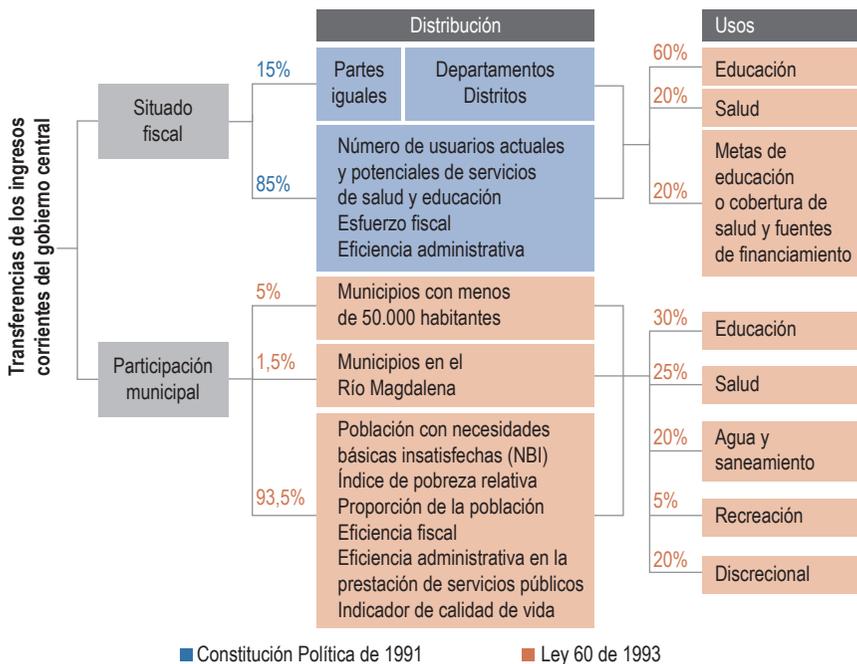
La Constitución de 1991 marcó el comienzo de una nueva etapa de descentralización. En concreto, se aprobó un conjunto de leyes que modificaron

² Las juntas administradoras locales (JAL) fueron creadas en 1968, reformadas en 1986 y legitimadas en la Constitución de 1991. Los representantes de las JAL, conocidos como ediles, se votan a través de elecciones abiertas.

significativamente la gobernanza y el financiamiento subnacional. Un cambio clave fue la elección popular de gobernadores (artículo 260 de la Constitución). En cuanto a la descentralización fiscal, la carta magna introdujo una nueva fórmula de distribución de las transferencias. De acuerdo con ella, los ingresos corrientes del gobierno central (principalmente impuestos nacionales) serían compartidos con los departamentos a través del situado fiscal, asignado a la educación y la salud, y con los municipios a través de la participación municipal, para financiar el gasto en educación, salud, agua potable y saneamiento (gráfico 5.1). El nuevo marco institucional también definió la distribución de las regalías de recursos naturales entre los departamentos y municipios (arts. 360 y 361 de la Constitución), que se mantuvo en vigor hasta 2012.

La Constitución de 1991 inició un proceso de descentralización enfocado en el suministro local de bienes y servicios y en transferencias, pero no promovió una movilización de ingresos propios subnacionales. Durante la década de 1990, los departamentos y los municipios financiaban la mayor parte de sus gastos a través de transferencias del gobierno central, lo que

Gráfico 5.1 ■ El sistema de transferencias intergubernamentales, 1993–2001

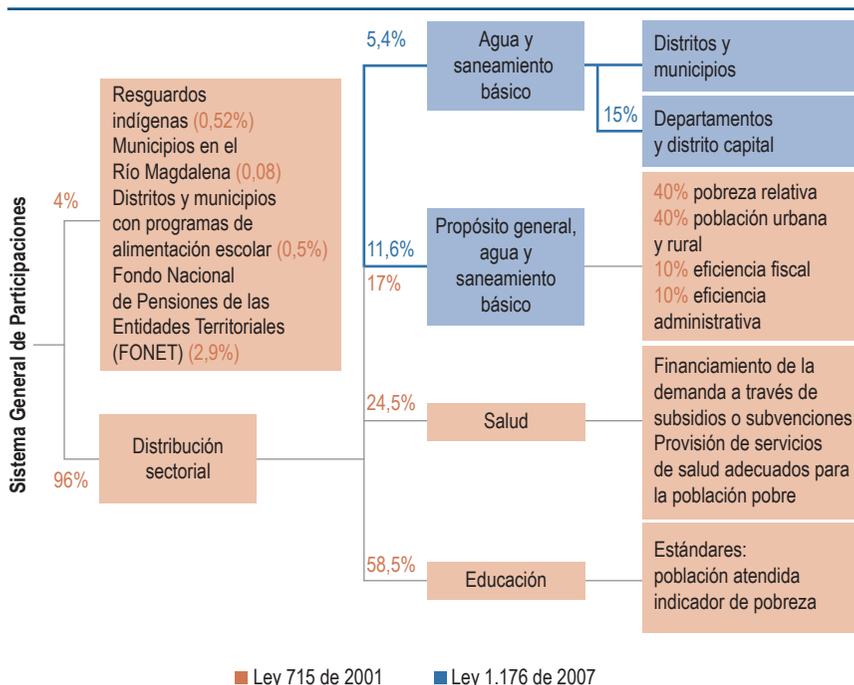


Fuente: Constitución Política de 1991 y Ley 60 de 1993.

derivó en grandes desequilibrios verticales y en muchos casos en déficit fiscales que amenazaron la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica (Sánchez y Zenteno, 2010). De hecho, la deuda subnacional aumentó del 1,1% del PIB al 3,5% del PIB entre 1990 y 1999 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009).

Para frenar el creciente endeudamiento y la indisciplina fiscal de los gobiernos subnacionales, se aprobaron dos leyes: la Ley 358 de 1997, que reguló el endeudamiento de las entidades territoriales, y la Ley 617 de 2000, que estableció límites al crecimiento de los gastos operacionales. Por otra parte, se llevó a cabo una reforma del sistema de transferencias, con el fin de aumentar la eficiencia de las mismas (gráfico 5.2). En primer lugar, se creó un sistema de coparticipación de ingresos (Sistema General de Participaciones, SGP), en el que se fijó el monto de las transferencias y se estableció que estos recursos crecerían un 2% anual en términos reales. Además, las fórmulas para asignar los ingresos transferidos entre los gobiernos subnacionales sobre la base de la Ley 60 de 1993 se cambiaron en función de las leyes 715 de 2001 y 1.176 de

Gráfico 5.2 ■ El sistema de transferencias intergubernamentales, 2001 a la fecha



Fuente: Ley 715 de 2001 y Ley 1.176 de 2007.

2007. La Ley 715 determinó que la distribución de las transferencias se basaría en la cobertura y el crecimiento de los servicios de salud y educación proporcionados por las entidades territoriales, no en la distribución de la población y la pobreza, como se había establecido en la Ley 60 de 1993.

Con respecto a la generación de ingresos propios, el Congreso aprobó en 1988 la Ley 488, que amplió las bases de algunos impuestos subnacionales, como el impuesto al registro de vehículos, y en 2006 la Ley 1.111 elevó la tasa tributaria de los cigarrillos. Con el fin de incrementar el financiamiento para los servicios de salud, el Decreto 127 de 2010 subió aún más los impuestos departamentales a los cigarrillos y bebidas alcohólicas, así como el IVA a la cerveza y los juegos de azar. Por otra parte, se unificó la sobretasa para la gasolina y se aplicó una sobretasa al diésel. A nivel municipal, el gobierno central alentó la consolidación de las normas tributarias, el mejoramiento en la eficiencia de la recaudación y un mejor control de la evasión (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009), pero no cambió las bases ni las tasas de los impuestos municipales.

Principales tendencias en las finanzas de los gobiernos regionales y locales

Las tendencias en la evolución de las finanzas departamentales y municipales, sobre todo en cuanto al gasto, han estado estrechamente ligadas al proceso de descentralización. Aunque con algunas fluctuaciones, los gastos departamentales y municipales se han incrementado en los últimos años en relación con el PIB, de acuerdo con las crecientes responsabilidades de provisión de bienes y servicios públicos, financiados en gran medida con transferencias del gobierno central. Como puede observarse en el cuadro 5.1, el gasto total del gobierno general aumentó de un 14,3% del PIB en 1994 a un 21,8% del PIB en 2009. La mayor parte de este incremento refleja el crecimiento (equivalente a más del 6% del PIB) de los gastos subnacionales. En contraste, los ingresos propios subnacionales aumentaron solo el equivalente de 1,2 puntos porcentuales del PIB, hasta un 3,7%, en el mismo período. Esto implica que solo un 20% de la variación en el gasto subnacional como porcentaje del PIB se financió a través de un mayor esfuerzo fiscal por parte de los gobiernos subnacionales, y que los gobiernos locales explican la mayor parte del aumento.

Las tendencias fiscales muestran que los gobiernos subnacionales han aumentado su dependencia financiera del gobierno central para la provisión de los bienes públicos bajo su responsabilidad. Es probable que lo anterior reduzca los incentivos para cumplir con los objetivos principales del proceso de descentralización, es decir, responder a las necesidades de la población y brindar bienes

Cuadro 5.1 Ingresos y gastos del gobierno central, y de los gobiernos departamentales y municipales, 1994–2012 (como porcentaje del PIB)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingresos del gobierno central	9,8	9,6	9,8	10,2	9,9	10,4	10,8	12,2	12,4
Ingresos tributarios propios	8,6	8,2	8,5	9,0	8,8	8,9	9,4	11,0	11,0
<i>Ingresos no tributarios</i>	<i>0,2</i>								
Otros ingresos	1,1	1,1	1,1	1,0	0,9	1,4	1,2	1,0	1,2
Gastos del gobierno central	10,8	11,4	12,8	13,4	13,9	15,6	15,4	16,6	16,4
Gastos corrientes	9,1	9,6	10,9	11,2	12,6	14,3	14,1	15,4	15,2
<i>Transferencias</i>	<i>5,3</i>	<i>5,7</i>	<i>6,7</i>	<i>6,7</i>	<i>7,3</i>	<i>8,6</i>	<i>8,0</i>	<i>8,9</i>	<i>8,8</i>
Transferencias a gobiernos subnacionales	3,1	3,2	4,4	4,7	5,3	6,2	5,3	6,5	6,6
Departamentos	1,8	1,7	2,6	2,9	3,3	4,0	3,3	4,2	4,2
Constitucionales	1,6	1,5	1,9	1,7	1,8	2,3	1,8	2,4	2,1
Otras transferencias	0,2	0,3	0,8	1,1	1,4	1,7	1,5	1,7	2,1
Municipalidades	1,4	1,4	1,7	1,8	2,0	2,2	2,1	2,3	2,4
Constitucionales	1,4	1,4	1,7	1,8	2,0	2,2	2,1	2,3	2,4
Otras transferencias del gobierno central	2,1	2,6	2,3	2,0	2,0	2,4	2,7	2,4	2,2
Salarios del gobierno central	2,1	2,1	1,9	1,9	2,1	2,3	2,2	2,3	2,3
<i>Intereses de deuda</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,6</i>	<i>1,7</i>	<i>2,4</i>	<i>2,8</i>	<i>3,2</i>	<i>3,3</i>	<i>3,2</i>
Otros gastos corrientes	0,8	0,7	0,7	0,9	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8
Gastos de inversión	1,7	1,8	1,9	2,2	1,4	1,2	1,3	1,3	1,2
Ingreso de departamentos	3,0	2,9	3,9	4,1	4,5	5,3	4,6	5,6	5,5
Ingresos propios	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9
<i>Ingresos tributarios</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,9</i>
Ingresos no tributarios	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1
Regalías	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4
Cofinanciamiento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Transferencias constitucionales	1,6	1,5	1,9	1,7	1,8	2,3	1,8	2,4	2,1
Otras transferencias	0,2	0,3	0,8	1,1	1,4	1,7	1,5	1,7	2,1
Gasto de departamentos	3,2	3,0	3,7	4,6	4,6	5,4	4,8	5,1	5,7
Ingreso de municipalidades	2,8	3,0	4,4	4,4	4,5	5,4	4,8	4,9	5,3
Ingresos propios	1,4	1,5	1,7	1,7	1,8	1,9	1,7	1,7	1,9
<i>Ingresos tributarios</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,2</i>	<i>1,3</i>	<i>1,4</i>	<i>1,5</i>	<i>1,4</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
12,7	13,0	13,5	14,8	15,1	15,7	15,4	13,8	15,2	16,1
11,5	11,9	12,4	13,4	13,4	13,4	12,9	12,3	13,5	14,3
0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
1,0	0,9	1,0	1,2	1,5	2,1	2,3	1,4	1,6	1,6
16,6	16,5	17,4	17,6	17,8	17,4	19,0	17,2	17,1	18,0
15,5	15,5	16,1	16,2	15,9	15,3	16,7	15,1	14,7	15,1
8,9	9,3	10,2	9,6	9,4	9,6	10,9	9,6	9,5	9,8
6,3	6,4	6,2	5,8	5,6	5,6	6,0	5,9	5,6	5,4
3,9	3,7	3,5	3,3	3,1	3,1	3,3	3,2	3,0	2,9
2,2	1,7	1,6	1,6	1,5	1,4	1,5	1,5	1,4	1,4
1,7	2,0	1,9	1,8	1,7	1,6	1,7	1,7	1,6	1,5
2,4	2,7	2,7	2,5	2,5	2,5	2,8	2,7	2,6	2,6
2,4	2,7	2,7	2,5	2,5	2,5	2,8	2,7	2,6	2,6
2,6	2,9	4,0	3,8	3,8	4,0	4,9	3,6	3,9	4,4
2,3	2,1	2,2	2,2	2,0	2,0	2,2	2,2	2,0	2,1
3,5	3,3	2,9	3,5	3,5	2,9	2,9	2,6	2,5	2,4
0,8	0,7	0,8	0,9	0,9	0,8	0,7	0,8	0,7	0,8
1,1	1,0	1,3	1,4	1,9	2,2	2,2	2,1	2,4	2,8
5,4	5,2	5,2	4,9	4,7	4,6	4,9	4,9	4,6	4,3
1,0	1,1	1,2	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0
0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8
0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4
0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
2,2	1,7	1,6	1,6	1,5	1,4	1,5	1,5	1,4	1,4
1,7	2,0	1,9	1,8	1,7	1,6	1,7	1,7	1,6	1,5
5,0	4,9	5,2	5,1	5,2	4,8	5,1	5,1	4,8	4,0
5,1	5,4	5,8	6,1	5,5	5,8	6,2	6,0	5,9	5,7
2,1	2,3	2,4	2,5	2,3	2,2	2,4	2,4	2,3	2,5
1,6	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9	2,1	2,0	1,9	2,0

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 5.1 ■ **Ingresos y gastos del gobierno central, y de los gobiernos departamentales y municipales, 1994–2012 (como porcentaje del PIB)** *(continúa)*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingresos no tributarios	0,3	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4
Regalías	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Transferencias constitucionales	1,4	1,4	1,7	1,8	2,0	2,2	2,1	2,3	2,4
Cofinanciamiento	0,0	0,0	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Otros	0,0	0,0	0,6	0,4	0,4	1,1	0,8	0,6	0,7
Gasto de municipalidades	3,4	4,1	4,9	4,9	5,2	6,1	5,6	4,9	5,7
Ingresos gobierno central consolidado (neto de transferencias)	12,6	12,7	14,7	15,4	15,2	16,8	16,7	18,1	18,8
Ingresos propios de gobiernos subnacionales	2,4	2,5	2,7	2,8	2,8	2,9	2,7	2,7	2,8
Gastos del gobierno central consolidado (neto de transferencias)	14,4	15,5	17,8	19,2	19,9	22,6	21,9	21,8	23,3
Gasto propio de gobiernos subnacionales	6,6	7,1	8,6	9,4	9,8	11,5	10,4	9,9	11,4
PIB nominal (millones de pesos)	78.653.000	99.329.000	120.020.000	146.499.000	168.600.000	180.887.000	208.531.000	225.851.000	245.323.000

Fuente: Banco de la República, DNP y DANE.

y servicios públicos de manera eficiente (Bardhan y Mookherjee, 2000; Faguet, 2006; Faguet y Sánchez, 2008; y Weingast, 2009). Para cumplir con estos objetivos, las decisiones acerca de la provisión de bienes públicos locales o regionales deben tener en cuenta sus costos y beneficios marginales para la población. Tales decisiones se toman a través de un proceso político destinado a promover la efectiva comunicación de las preferencias de los ciudadanos hacia sus representantes electos, así como la responsabilidad de estos últimos frente a sus electores. Desde 1991, Colombia ha profundizado su democracia subnacional, lo que, a pesar de numerosos problemas, ha dado lugar a un proceso político capaz de responder a las demandas ciudadanas. Sin embargo, el hecho de que muchos de los gobiernos subnacionales carezcan de capacidad fiscal y hayan aumentado su dependencia de las transferencias del gobierno central afecta negativamente la rendición de cuentas de las autoridades locales frente a su electorado y, por lo tanto, el principal objetivo de la descentralización política. Como señala Weingast (2009): “(...) las elecciones, en una situación de dependencia fiscal y oportunismo, se convierten en un medio de control político más que de expresión ciudadana. La independencia fiscal del gobierno local mitiga este efecto perverso”.

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
0,5	0,6	0,6	0,6	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,5
0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,2
2,4	2,7	2,7	2,5	2,5	2,5	2,8	2,7	2,6	2,6
0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
0,3	0,2	0,5	0,6	0,3	0,6	0,6	0,4	0,5	0,4
6,1	6,2	6,2	5,4	5,7	6,5	6,8	6,8	6,2	5,1
18,7	19,3	20,3	21,6	21,3	22,3	22,7	20,5	21,9	23,1
3,2	3,4	3,6	3,6	3,4	3,2	3,5	3,5	3,3	3,5
23,1	23,2	24,5	24,0	24,8	24,8	26,7	24,9	24,2	23,2
11,1	11,1	11,4	10,5	11,0	11,3	12,0	11,9	11,0	9,2
272.345.000	307.762.000	340.156.000	383.898.000	431.072.000	480.087.000	504.647.000	544.924.000	621.615.000	664.473.000

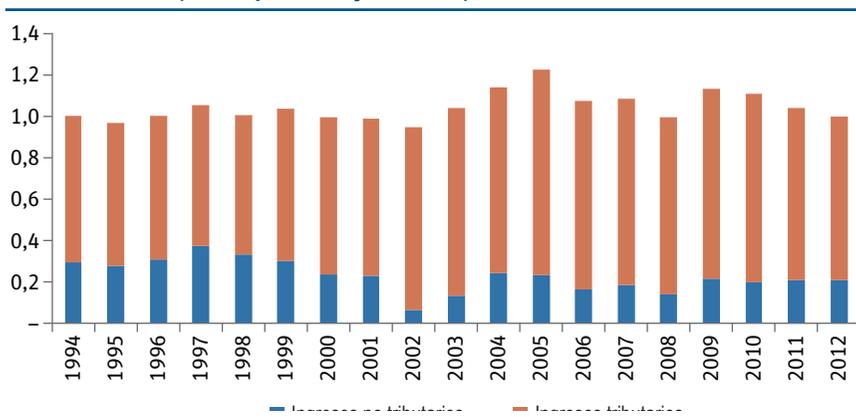
Mobilización de ingresos en los departamentos

Estructura y evolución de las finanzas departamentales

De acuerdo con la Constitución de 1991, Colombia tiene 32 departamentos, a los que se les ha concedido el derecho de gobernar bajo su propia autoridad, ejercer poderes, gestionar recursos e impuestos regionales y compartir los ingresos nacionales. Las funciones departamentales deben ser complementarias de aquellas de los municipios y deberían incluir la intermediación entre municipios y gobierno central. En los últimos 15 años, el gasto departamental ha aumentado de manera constante, como está bien documentado en la literatura sobre descentralización en Colombia.³ Esta tendencia refleja la devolución de competencias a los departamentos para la provisión de bienes y servicios públicos,

³ Por ejemplo, véase Iregui, Melo y Ramos (2003, 2004); Meisel y Barón (2003); FND (2009); Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2009); Sánchez y Zenteno (2010); Zapata (2010).

Gráfico 5.3 ■ Ingresos propios departamentales, 1994–2012
(como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del DNP.

sobre todo educación y salud, en lugar de la toma de decisiones autónomas por parte de los departamentos (Iregui, Melo y Ramos, 2003).

Sin embargo, mientras que los gastos departamentales aumentaron en 2 puntos porcentuales del PIB entre 1994 y 2009, y disminuyeron 1,1 puntos entre 2009 y 2012, los ingresos propios se incrementaron solo un 0,1% del PIB durante el mismo período, y decrecieron un 0,1% en 2012 (gráfico 5.3). El componente tributario de estos ingresos también creció modestamente, de menos de un 0,8% del PIB en 1994 a casi un 1% del PIB en 2009, con una baja de solo 0,1% en 2012, lo cual refleja la baja elasticidad ingreso de los impuestos específicos al consumo, que constituyen la principal fuente de ingresos tributarios departamentales. Los departamentos recaudan más de 10 tipos de impuestos; sin embargo, el 62% de los ingresos proceden de cargas tributarias a cuatro categorías de productos: cerveza, bebidas alcohólicas, tabaco y cigarrillos, y el registro de vehículos. De estos, los que tienen la mayor participación son la cerveza y las bebidas alcohólicas (cuadro 5.2).

La baja elasticidad ingreso de los impuestos departamentales, además de los pocos incentivos para generar ingresos propios, implica que las transferencias del gobierno central constituyen la principal fuente de financiamiento departamental. Los demás recursos son las regalías y otros ingresos no tributarios.⁴

⁴ Otra fuente de financiamiento departamental es la deuda. El cuadro 5.2 indica que la deuda departamental como porcentaje, tanto de los ingresos del PIB como de los propios, aumentó sustancialmente durante los años noventa, pero disminuyó en la década de 2000, tras promulgarse la legislación para regular el endeudamiento subnacional (leyes 617 de 2000 y 795 de 2003).

Las regalías, que han fluctuado entre el 0,2% y el 0,45% del PIB en las últimas décadas, se concentran en unos pocos departamentos productores de minerales y petróleo. En 2011 el Congreso de la República reformó la Constitución, estableciendo que las regalías se distribuirían a todos los gobiernos subnacionales. El objetivo de esta reforma era lograr la equidad regional en la asignación de las regalías y reducir los incentivos para la corrupción provocada por la concentración de grandes recursos en pocas entidades. No obstante, la reforma aumenta los desequilibrios verticales de los gobiernos subnacionales, ya que reduce los incentivos para movilizar ingresos propios.

Las participaciones representaron un 1,7% del PIB en 1994 y un 1,8% en 2009. El porcentaje más alto se registró en 2002, cuando alcanzaron el 2,3% del PIB. Después de ese año, las participaciones declinaron respecto del PIB, ya que su crecimiento anual se fijó en un 2% en términos reales, debido a que parte de las transferencias que en el marco anterior (Ley 60 de 1993) había ido a los departamentos ahora se destinó directamente a los municipios (Ley 715 de 2001). Por el contrario, las transferencias discrecionales aumentaron bruscamente a mediados de la década de 1990, manteniéndose en un nivel elevado durante la mayor parte de dicho período.

La Ley 60 de 1993 determinó que un 60% de las transferencias departamentales debía gastarse en educación, 20% en salud y el 20% restante distribuirse entre los dos sectores, de acuerdo con los objetivos de cobertura. El sistema cambió en 2001, cuando se estableció que un 96% de los ingresos transferidos en el marco del Sistema General de Participación (SGP) debía gastarse de la siguiente manera:

- Un 58,5% en educación y un 24,5% en salud.
- Un 11,6% en propósitos generales.
- Un 5,4% en agua y saneamiento.⁵

Tal grado de regulación en la asignación de las transferencias es muy alto en una comparación internacional.

Como resultado de las diferentes dinámicas de ingresos y gastos, el desequilibrio vertical de los departamentos se amplió de manera constante, desde un 2,2% del PIB en 1994 a un 4,4% en 2009 y un 3,3% en 2012, alcanzando un máximo de 4,9% del PIB en 2002. El gráfico 5.4 indica cómo se ha financiado el desequilibrio vertical departamental desde 1994 hasta 2009. Se muestra que

⁵ Las asignaciones para agua y saneamiento, y propósitos generales, se determinaron por la Ley 1.176 de 2007.

Cuadro 5.2 ■ **Ingresos, gastos y desequilibrios verticales de los departamentos, 1994–2012 (como porcentaje del PIB)**

	1994	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1. Gastos	3,1	4,4	5,2	4,6	5,0	5,6	5,0
1.1. Gastos de operación	0,6	0,8	0,8	0,7	0,6	0,7	0,7
1.2. Gasto programable	2,5	3,6	4,4	4,0	4,4	4,9	4,2
1.2.1. Educación	1,2	1,2	1,5	1,2	1,5	1,9	1,5
1.2.2. Salud	0,4	0,5	0,6	0,5	0,6	0,4	0,3
1.2.3. Otros gastos sociales	0,4	1,7	2,0	2,0	2,0	2,2	1,7
1.2.4. Inversión en capital fijo	0,4	0,2	0,3	0,3	0,2	0,5	0,7
2. Ingresos propios	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0
2.1. Ingresos tributarios propios	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9
2.1.1. Cerveza	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
2.1.2. Bebidas alcohólicas	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
2.1.3. Tabaco y cigarrillos	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2.1.4. Registros y anotaciones	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
2.1.5. Registro de vehículos	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2.1.6. Otros	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
2.2. Ingresos no tributarios	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1
3. Desequilibrio vertical (2–1)	–2,1	–3,4	–4,2	–3,6	–4,0	–4,7	–3,9
4. Otras fuentes de financiamiento	2,0	3,6	4,4	3,9	4,7	4,7	4,5
4.1. Transferencias constitucionales	1,6	1,8	2,3	1,8	2,4	2,1	2,2
4.2. Otras transferencias	0,2	1,4	1,7	1,5	1,7	2,1	1,7
4.3. Regalías	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4
4.4. Cofinanciamiento	–	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
4.5. Otros	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2
5. Otros gastos	0,1	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
5.1. Intereses de la deuda	0,1	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
6. Ingresos totales (2+4)	3,0	4,6	5,4	4,9	5,7	5,7	5,6
7. Gastos totales (1+5)	3,2	4,6	5,4	4,8	5,1	5,7	5,0

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
4,8	5,2	5,1	5,2	4,7	5,1	5,1	4,8	4,0
0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5
4,2	4,7	4,6	4,6	4,2	4,5	4,4	4,2	3,4
1,4	1,4	1,3	1,2	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1
0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
2,0	2,3	1,8	1,6	1,6	1,9	1,9	1,7	1,6
0,4	0,7	1,2	1,5	1,2	1,1	1,2	1,2	0,6
1,1	1,2	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0
0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8
0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
-3,7	-4,0	-4,0	-4,1	-3,8	-4,0	-4,0	-3,7	-3,0
4,2	4,2	3,9	3,7	3,8	3,9	3,8	3,7	3,5
1,7	1,6	1,6	1,5	1,4	1,5	1,5	1,4	1,4
2,0	1,9	1,8	1,7	1,6	1,7	1,7	1,6	1,5
0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4
0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5,3	5,4	4,9	4,7	4,8	5,0	5,0	4,7	4,5
4,9	5,2	5,1	5,2	4,8	5,1	5,1	4,8	4,0

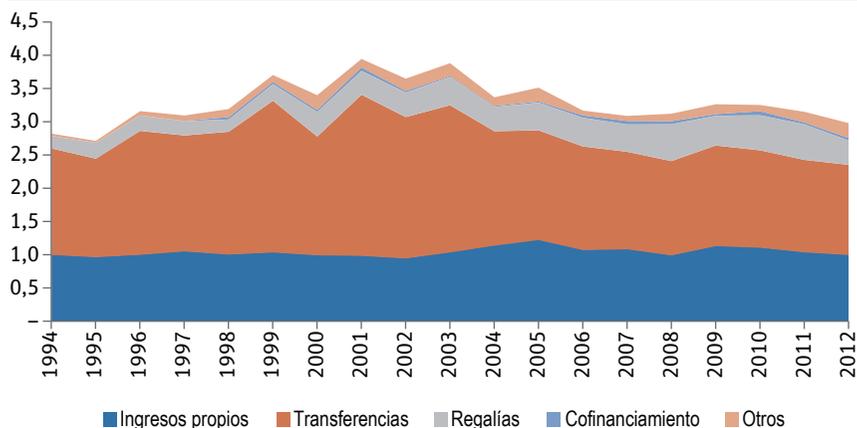
(continúa en la página siguiente)

Cuadro 5.2 ■ **Ingresos, gastos y desequilibrios verticales de los departamentos, 1994–2012 (como porcentaje del PIB)** (continúa)

	1994	1998	1999	2000	2001	2002	2003
8. Balance fiscal (6–7)	–0,2	0,0	–0,0	0,1	0,6	–0,0	0,5
9. Deuda pública	0,7	1,1	1,2	1,4	1,2	1,1	0,9
10. Deuda/ingresos propios	0,66	1,06	1,17	1,40	1,23	1,13	0,85
PIB nominal (millones de pesos)	78.653.000	168.600.000	180.887.000	208.531.000	225.851.000	245.323.000	272.345.000

Fuente: Cálculos propios sobre la base de los datos del DNP.

Nota: Se han eliminado los años 1995 a 1997 para tener espacio para mostrar la gama completa de los datos.

Gráfico 5.4 ■ **Desequilibrios verticales y fuentes de financiamiento, 1994–2009 (como porcentaje del PIB)**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del DNP.

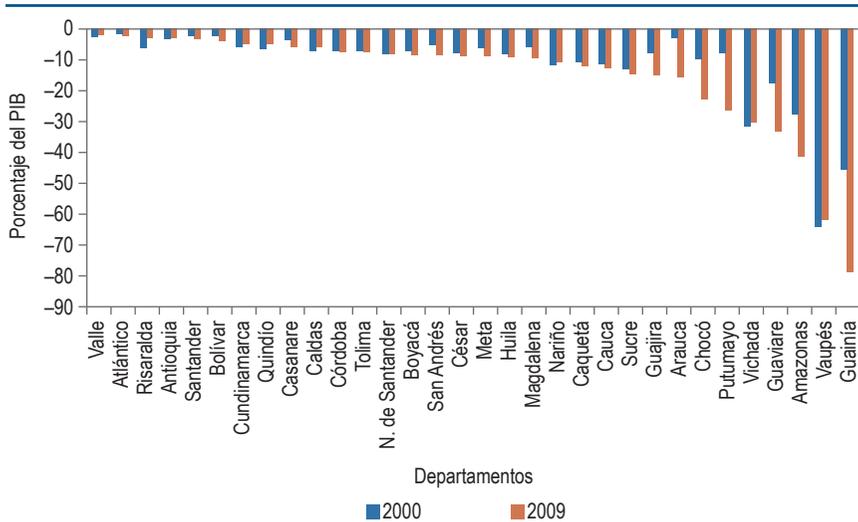
Nota: Los números por encima del año se refieren a los desequilibrios verticales (porcentaje).

tanto las transferencias obligatorias como las discrecionales del gobierno central han financiado la mayor parte del gasto departamental.

Al analizar la distribución de los desequilibrios entre departamentos se observa una amplia varianza, que oscila entre un 1,3% y casi un 79% del PIB departamental (gráfico 5.5). Los departamentos con desequilibrios verticales más bajos son los económicamente más activos, como Antioquia y Valle, que generaron un 25% del total del PIB de Colombia en 2009 y tienen la base económica más dinámica, incluidos la industria manufacturera y los servicios. Los altos desequilibrios verticales no siempre están asociados con coeficientes de ingresos propios más bajos. Por ejemplo, los coeficientes tributarios son

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
0,5	0,2	-0,2	-0,5	-0,0	-0,1	-0,2	-0,1	0,5
0,7	0,6	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	N.A.	N.A.
0,58	0,47	0,41	0,43	0,40	0,37	0,37	N.A.	N.A.
307.762.000	340.156.000	383.898.000	431.072.000	480.087.000	504.647.000	544.924.000	621.615.000	664.473.000

Gráfico 5.5 ■ Desequilibrios verticales de los departamentos, 2000–09
(como porcentaje del PIB departamental)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del DNP.

relativamente elevados (en torno a un 3% del PIB departamental) en algunos de los departamentos más pobres, lo cual refleja un consumo relativamente más alto de bienes no meritorios, como las bebidas alcohólicas y el tabaco, que en las regiones más desarrolladas. Por el contrario, algunos de los departamentos más ricos tienen coeficientes tributarios por debajo del 2% del PIB. Tales diferencias en el grado de esfuerzo fiscal sugieren que los departamentos relativamente acomodados tienen mayores posibilidades de reducir los desequilibrios verticales, pues en ellos dichos desequilibrios ya son menores que en los departamentos más pobres. Por eso, es probable que en el futuro estos últimos sigan dependiendo de las transferencias.

Opciones para aumentar los ingresos departamentales propios

Todos los impuestos recaudados por los departamentos están definidos y regulados por las leyes nacionales. Los departamentos solo tienen el poder de decidir cuál de estos impuestos recaudan y cómo efectúan la recaudación (Ojeda Peñaranda, 2006). Esta limitada autonomía significa que los departamentos tienen poco margen para aumentar los ingresos propios a través de un mayor esfuerzo fiscal. Por otra parte, sus actuales bases tributarias tienen una baja elasticidad ingreso, ya que esencialmente consisten en el consumo de bienes no meritorios, el cual tiende a disminuir como porcentaje de los ingresos a medida que se elevan los estándares de vida. También altamente concentrados en unos pocos bienes, los impuestos específicos requieren elevadas tasas, que fomentan el contrabando, lo que reduce aún más la base tributaria. Por último, los impuestos departamentales tienden a ser difíciles de monitorear, complejos, inflexibles y, debido a estas características, estarían más expuestos a los ciclos económicos (Zapata, 2010; FND, 2009; Gobernación de Antioquia, 2009; y Ramírez, Osorio y Parra Peña, 2007). Por lo tanto, para los departamentos es fundamental movilizar nuevas fuentes de ingresos propios para financiar servicios sociales descentralizados y la infraestructura necesaria para el desarrollo regional y la reducción de los crecientes desequilibrios verticales.

Diversos especialistas han presentado propuestas para movilizar nuevos ingresos departamentales, pero la mayoría ha hecho hincapié en aumentar los impuestos departamentales existentes (Zapata, 2010) o modificar algunos aspectos de su administración, como crear un código tributario departamental (FND, 2009). Otras propuestas abogan por instaurar un sistema de transferencias compensatorio destinado a eliminar las desigualdades regionales, lo que, sin embargo, se traduciría en mayores desequilibrios verticales. Dichas propuestas son inadecuadas para la tarea en cuestión, ya que los principales problemas de los impuestos departamentales colombianos están asociados con las características de los bienes gravados. Mejorar la eficiencia en la recaudación de impuestos es un objetivo deseable, pero no es suficiente para aumentar los ingresos propios de manera que reduzcan sustancialmente los desequilibrios verticales.

La literatura internacional ha planteado numerosas opciones para aumentar los ingresos locales en los gobiernos descentralizados (Okun, 1971; Kotlikoff, 1993; Cremer, Marchand y Pestieau, 1996; Feenberg, Mitrusi y Poterba, 1997; Bardhan y Mookherjee, 2000; Berg, Tepper Marlin y Heydarpour, 2002; y Haughwout et al., 2003). A continuación se analiza la aplicabilidad en Colombia

de dos de estos instrumentos: un impuesto a las ventas al por menor y una sobretasa al IVA. Las sobretasas a los impuestos a la renta de las personas o las empresas, instrumentos que suelen utilizar los gobiernos regionales en los países avanzados, no se consideran aquí, ya que en Colombia solo unos pocos contribuyentes pagan el impuesto a la renta individual y porque sería difícil prorratear entre los departamentos los impuestos a las utilidades de las empresas que operan en diferentes partes del país.

Como en el caso de los impuestos municipales, cada departamento debería tener la autonomía para establecer la sobretasa al IVA y la tasa del impuesto a las ventas al por menor, dentro de un rango establecido por una ley nacional. El hecho de que los departamentos determinen dentro de un proceso político el valor de la sobretasa para el IVA o la tasa del impuesto a las ventas al por menor es precisamente lo que hace que esos ingresos se consideren “ingresos propios”. La sobretasa, en particular, no debería ser vista como una coparticipación adicional de ingresos, sino más bien como un impuesto regional que tiene la misma base que el IVA nacional. Además, la asignación de los ingresos adicionales entre los diferentes programas de gasto se decidiría a través del proceso político y por consulta pública dentro de cada región.

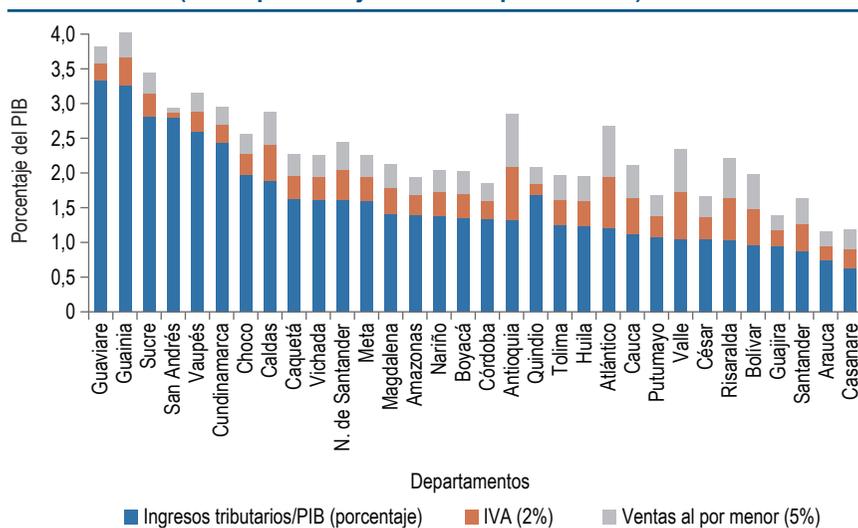
La sobretasa al IVA y el impuesto sobre las ventas al por menor tienen un importante potencial de recaudación de ingresos, ya que poseen bases imponibles dinámicas asociadas con la industria y los servicios. Además, no se requeriría una nueva estructura administrativa para recaudar una sobretasa al IVA, ya que podrían estar a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), a través de sus oficinas regionales.

En cuanto al impuesto a las ventas al por menor, Kotlikoff (1993) y Feenber, Mitrusi y Poterba (1997) observaron que, en términos comparativos, es de administración eficiente y tiene efectos positivos sobre el ahorro. Además, se aplica directamente sobre el consumo final, el que tiende a distribuirse de manera más uniforme en todo el territorio nacional que la producción, y por ello se concentraría menos en las regiones más industrializadas que una sobretasa al IVA, la cual agravaría las diferencias regionales en el desarrollo económico y social. Sin embargo, el impuesto a las ventas al por menor estaría más expuesto a la evasión que una sobretasa al IVA, dada la naturaleza altamente fragmentada e informal del sector minorista en Colombia.

A partir de la información de la DIAN sobre la recaudación del IVA por departamento,⁶ Sánchez et al. (2012) realizaron simulaciones para estimar el

⁶ Para una descripción detallada de la metodología y los supuestos utilizados en estas simulaciones, véase Sánchez et al. (2012).

Gráfico 5.6 Impacto de una sobretasa al IVA y un impuesto a las ventas al por menor sobre la recaudación tributaria departamental (como porcentaje del PIB departamental)



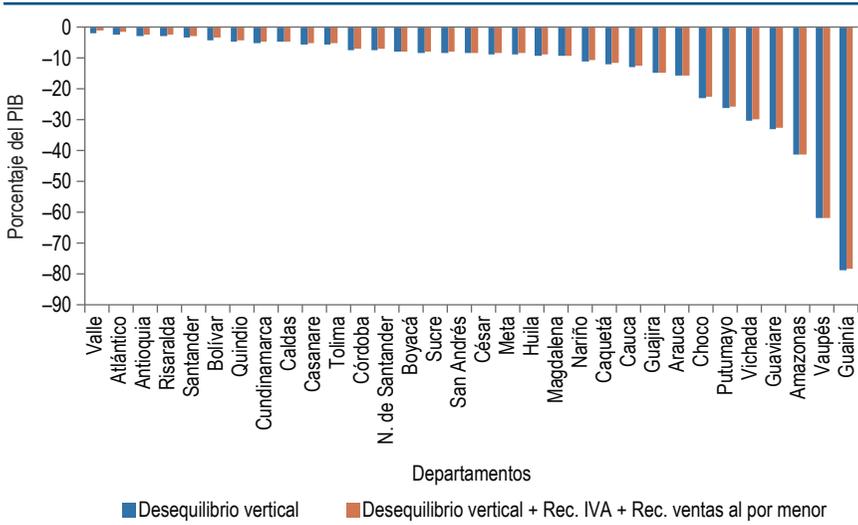
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de DNP, DANE y DIAN.

impacto recaudatorio de una sobretasa departamental de un 2% en el IVA y un impuesto a las ventas al por menor de un 5%. Los resultados se muestran en el gráfico 5.6 y sugieren que ambas alternativas representarían una fuente importante de ingresos para todos los departamentos, con la excepción de San Andrés. Como era de esperar, los departamentos con actividades económicas concentradas en la industria y los servicios (por ejemplo, Valle, Atlántico, Risaralda y Antioquia) registrarían los mayores incrementos en estas nuevas fuentes de ingresos.

El gráfico 5.7 muestra el impacto de las nuevas fuentes de ingresos sobre los desequilibrios verticales departamentales. Dado que los ingresos de todos los departamentos se incrementarían, el total del desequilibrio vertical disminuiría en un monto estimado del 15%, lo que equivale a un 0,8% del PIB nacional. Sin embargo, la reducción sería significativa solo en los departamentos relativamente más ricos, oscilando entre un 20% y más de un 70% del actual desequilibrio. En el resto de los departamentos, la caída de los desequilibrios verticales sería relativamente pequeña, por debajo del 10%. En los departamentos más pobres y rurales, la disminución sería bastante menor, en algunos casos inferior al 1%.

El cuadro 5.3 presenta los resultados de un modelo econométrico de corte transversal, que utiliza mínimos cuadrados ordinarios (MCO) para explicar la

Gráfico 5.7 Impacto de una sobretasa del 5% en las ventas al por menor y una sobretasa del 2% en el IVA sobre el desequilibrio vertical de los departamentos (como porcentaje del PIB departamental)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de DNP, DANE y DIAN.

Cuadro 5.3 Resultados del modelo econométrico de mínimos cuadrados ordinarios de corte transversal

Variables	IVA/PIB	Impuestos departamentales/PIB
Participación de la industria en el PIB	0,0680*** [3,069]	0,00196 [0,164]
Participación de los servicios en el PIB	0,0324*** [2,897]	0,0153* [1,828]
Población urbana (porcentaje)	-0,00176 [-0,132]	-0,00190 [-0,215]
PIB per cápita	0,00969** [2,416]	-0,00259 [-0,827]
Dummy San Andrés		0,228*** [31,23]
Constante	-0,0134 [-1,236]	0,0100 [1,330]
Observaciones	33	32
R ²	0,513	0,989
F	7,365	472,2

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Estadígrafo t entre paréntesis; *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

varianza de los ingresos tributarios departamentales como proporción del PIB, considerando los impuestos departamentales actuales como los ingresos estimados de un recargo departamental al IVA. El modelo comprende como variables explicativas la estructura de la actividad económica, incluidas las participaciones de la industria y los servicios en el PIB, la proporción de población urbana en cada departamento y el PIB per cápita.

La columna 1 presenta los coeficientes estimados para la recaudación del IVA departamental como porcentaje del PIB departamental. Los resultados indican que las participaciones de la industria y los servicios, así como el PIB per cápita, afectan al coeficiente de recaudación del IVA positiva y significativamente. Los resultados también sugieren que los ingresos del IVA deben aumentar como consecuencia de los cambios en la composición de la producción —más la industria y los servicios en el PIB— y el crecimiento económico. Por lo tanto, la sobretasa propuesta no estaría afectada por la baja elasticidad que caracteriza a los actuales impuestos departamentales. La misma conclusión puede extraerse de los ingresos esperados por el impuesto sobre las ventas al por menor.

Los coeficientes estimados en la columna 2 indican que los actuales impuestos departamentales como proporción del PIB departamental están débilmente relacionados con la estructura de la actividad económica de los mismos. Solo la participación de los servicios en el PIB afecta la recaudación de los impuestos departamentales. El coeficiente para los servicios indica que un incremento de 0,1 puntos porcentuales en el PIB de los servicios elevaría la recaudación de los impuestos específicos en 0,0015 (0,15 puntos porcentuales). Ni el PIB per cápita ni la tasa de urbanización influirían en la recaudación tributaria.

Mobilización de ingresos en los municipios

Estructura y evolución de las finanzas municipales

En Colombia existen 1.098 municipios y cuatro distritos especiales.⁷ El gobierno municipal está encabezado por el alcalde, que es electo por votación popular para un período de cuatro años, sin posibilidad de reelección inmediata. El avance más importante en el proceso de descentralización se produjo en 1986, cuando una reforma constitucional estableció que los alcaldes serían elegidos

⁷ Los cuatro distritos (Capital de Bogotá; Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Cartagena; y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla) son entidades territoriales que se caracterizan por su importancia política, histórica, turística o industrial.

por el voto popular. La primera elección de alcaldías tuvo lugar en 1988. Esta mayor autonomía política estuvo acompañada por el aumento de competencias municipales en la provisión de bienes públicos, tales como servicios de salud, agua y saneamiento, y en la construcción de infraestructura para educación primaria y secundaria. Para tal efecto, los municipios recibirían transferencias del gobierno central y serían capaces de recaudar impuestos locales.

El gasto municipal aumentó de un 3,2% a un 6,7% del PIB entre 1994 y 2009, y disminuyó a un 5,1% en 2012. El crecimiento fue liderado por el gasto de capital (cuadro 5.4). Los gastos operacionales se limitaron por medidas como la Ley 617 de 2000, que requería que estos solo fueran financiados con los ingresos corrientes para fines generales. En el mismo período los ingresos propios municipales aumentaron de un 1,4% a un 2,4% del PIB, y llegaron a un 2,5% en 2012. Esto significa que solo el 30% del incremento del gasto (como porcentaje del PIB) se financió con esfuerzo fiscal municipal adicional. Como resultado, los desequilibrios verticales municipales también han aumentado, reduciendo probablemente los incentivos de los gobiernos locales para mejorar la eficiencia y responder a las preferencias ciudadanas.

El sistema tributario municipal es homogéneo entre los municipios e incluye 19 tipos de impuestos y tarifas. Sin embargo, casi un 90% de los ingresos fiscales son generados por el impuesto predial unificado (IPU), el impuesto de industria y comercio (ICA) y la sobretasa a la gasolina. Entre 1996 y 2000, los impuestos municipales per cápita no cambiaron significativamente, pero a partir de 2001 comenzaron a aumentar de manera constante, lo que refleja sobre todo el comportamiento del impuesto a la propiedad y del ICA. El dinamismo en la recaudación de impuestos se puede atribuir a las leyes de reforma tributaria, como la Ley 488 de 1998 y la Ley 788 de 2003, que aumentaron la base de algunos impuestos subnacionales, como la sobretasa a la gasolina.

El gráfico 5.8 muestra que los ingresos municipales han subido de forma constante desde mediados de la década de 1990, pero sus tasas de crecimiento se aceleraron para todas las categorías de municipios después de 2002.⁸ Como se señaló anteriormente, este aumento se explica por el cambio en la fórmula de distribución de las transferencias, con la creación del mecanismo de coparticipación de ingresos, y la mayor recaudación de impuestos locales. Bogotá y los municipios de categoría especial tienen el mayor ingreso propio per cápita, mientras que los municipios pertenecientes a la cuarta categoría registran el menor crecimiento. Las diferencias entre los distintos tipos de municipios se explican

⁸ De acuerdo con la Ley 617 de 2000, los municipios se clasifican en siete categorías basadas en la población.

Cuadro 5.4 ■ Ingresos, gastos y desequilibrios verticales de los municipios, 1994-2012 (como porcentaje del PIB)

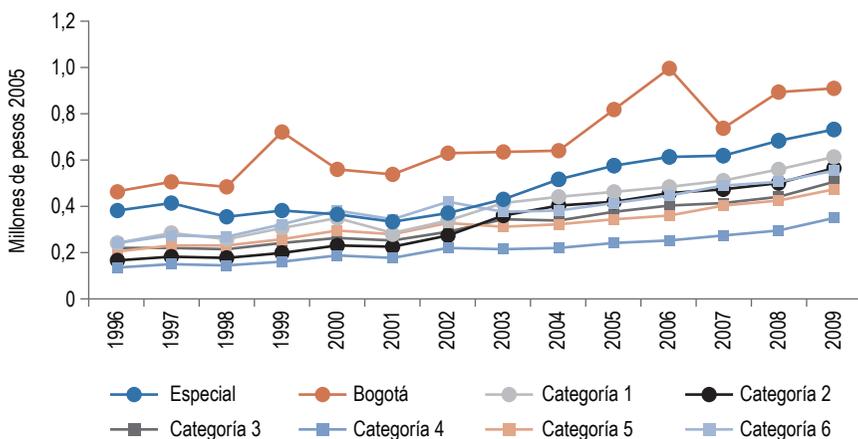
	1994	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1. Gastos	3,2	4,8	5,8	5,4	4,7	5,5	6,0
1.1. Gastos de operación	1,6	1,4	1,5	1,4	1,2	1,2	1,2
1.2. Gasto programable	1,6	3,4	4,3	4,0	3,5	4,2	4,8
1.2.1. Educación	0,3	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,4
1.2.2. Salud	0,3	0,7	0,8	0,8	0,9	1,1	1,1
1.2.3. Agua y saneamiento	0,3	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5
1.2.4. Vivienda	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
1.2.5. Otros	0,6	1,4	1,9	1,6	1,1	1,6	1,7
2. Ingresos propios	1,4	1,8	1,9	1,7	1,7	1,9	2,1
2.1. Ingresos tributarios propios	1,1	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5	1,6
2.1.1. Predial	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
2.1.2. Industria y comercio	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7
2.1.3. Gasolina	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,3
2.1.4. Otros	0,3	0,3	0,4	0,1	0,2	0,2	0,1
2.2. Ingresos no tributarios	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5
3. Desequilibrio vertical (2-1)	-1,8	-3,0	-3,9	-3,8	-3,0	-3,6	-3,8
4. Otras fuentes de financiamiento	1,4	2,7	3,5	3,1	3,2	3,5	3,0
4.1. Transferencias	1,4	2,0	2,2	2,1	2,3	2,4	2,4
4.2. Regalías	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
4.3. Cofinanciamiento	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
4.4. Otros	0,0	0,4	1,1	0,8	0,6	0,7	0,3
5. Otros gastos	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
5.1. Intereses de la deuda	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
6. Ingresos totales (2+4)	2,8	4,5	5,4	4,8	4,9	5,3	5,1
7. Gastos totales (1+5)	3,4	5,2	6,1	5,6	4,9	5,7	6,1
8. Balance fiscal (6-7)	-0,6	-0,7	-0,7	-0,9	0,1	-0,4	-1,0
9. Deuda pública	N.A.	1,3	1,3	1,6	1,6	1,5	1,2
10. Deuda/Ingresos propios	N.A.	0,72	0,70	0,98	0,90	0,79	0,59
PIB nominal (millones de pesos)	78.653.000	168.600.000	180.887.000	208.531.000	225.851.000	245.323.000	272.345.000

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del DNP.

Nota: Se han eliminado los años 1995 a 1997 para tener espacio para mostrar la gama completa de los datos.

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
6,1	6,0	5,3	5,6	6,3	6,7	6,7	6,2	5,1
1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9
5,0	5,0	4,2	4,6	5,4	5,7	5,8	5,2	4,1
1,5	1,5	1,3	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,3
1,5	1,3	1,0	1,1	1,6	1,6	1,6	1,5	1,3
0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,2
0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
1,5	1,5	1,4	1,6	1,7	2,0	2,0	1,7	1,2
2,3	2,4	2,5	2,3	2,2	2,4	2,4	2,3	2,5
1,7	1,8	1,9	1,9	1,9	2,1	2,0	1,9	2,0
0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9
0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
0,6	0,6	0,6	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,5
-3,8	-3,6	-2,7	-3,3	-4,1	-4,3	-4,4	-3,9	-2,6
3,2	3,4	3,5	3,3	3,6	3,8	3,6	3,6	3,3
2,7	2,7	2,5	2,5	2,5	2,8	2,7	2,6	2,6
0,3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,2
0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
0,2	0,5	0,6	0,3	0,6	0,6	0,4	0,5	0,4
0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
5,4	5,8	6,1	5,5	5,8	6,2	6,0	5,9	5,7
6,2	6,2	5,4	5,7	6,5	6,8	6,8	6,2	5,1
-0,8	-0,4	0,7	-0,2	-0,7	-0,6	-0,8	-0,3	0,6
1,3	1,3	1,1	1,2	1,0	0,9	0,9	N.A.	N.A.
0,59	0,53	0,44	0,51	0,43	0,39	0,40	N.A.	N.A.

307.762.000 340.156.000 383.898.000 431.072.000 480.087.000 504.647.000 544.924.000 621.615.000 664.473.000

Gráfico 5.8 ■ Recaudación total per cápita por categoría de municipio, 1996–2009 (millones de pesos de 2005)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del DNP.

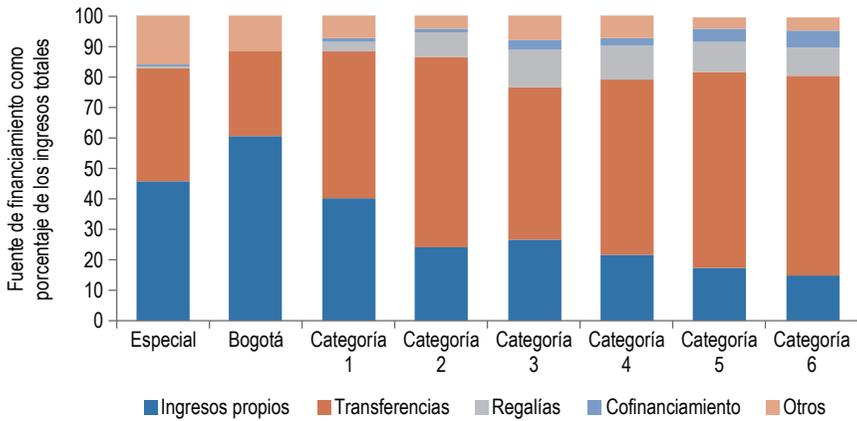
por las marcadas desigualdades en el desarrollo económico y social. Bogotá y la categoría de municipios especiales presentan economías más desarrolladas y mayor población, mientras que la cuarta, quinta y sexta categorías se caracterizan por tener poca población y altas tasas de pobreza. En 2009 los ingresos propios fueron la principal fuente de financiamiento de Bogotá y los municipios en la categoría especial. Por lo tanto, un 60% de los ingresos de Bogotá son ingresos propios, a diferencia de la mayoría de los municipios, que financian el grueso de sus gastos a través de las transferencias del gobierno central.

Los municipios de la tercera, cuarta, quinta y sexta categorías son altamente dependientes de las transferencias del gobierno central. Como se puede observar en el gráfico 5.9, las transferencias representan aproximadamente el 50% de sus ingresos.

El gráfico 5.10 ilustra cómo la dependencia de las transferencias ha evolucionado en las últimas décadas para las diferentes categorías de municipios. Se aprecia que la dependencia creció hasta 2003, y a partir de entonces disminuyó, lo cual refleja un fuerte incremento de los ingresos propios, pero luego volvió a aumentar en las secuelas de la crisis financiera mundial.

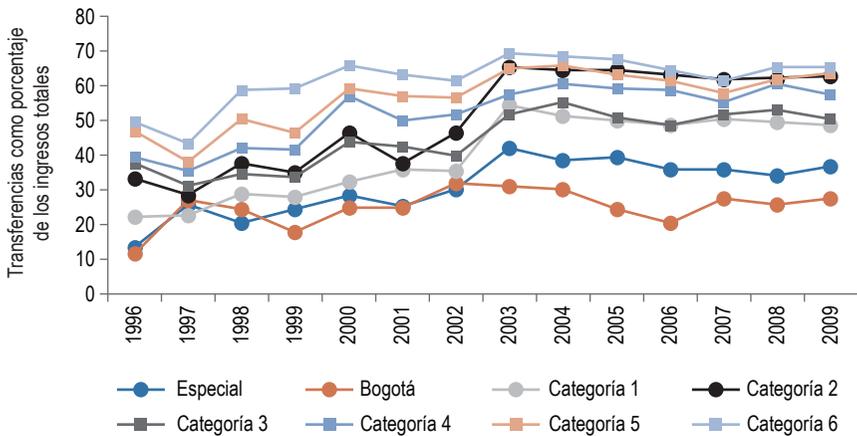
El gráfico 5.11 muestra que el desequilibrio vertical de los municipios aumentó durante todo el período, ya que el incremento de los ingresos propios no pudo mantener el ritmo de crecimiento del gasto. La fuente más importante de financiamiento del desequilibrio vertical fue la coparticipación de ingresos, que pasó de un 1,2% en 1994 a un 3,2% del PIB en 2012. El

Gráfico 5.9 Fuentes de financiamiento municipal, 2009
(como porcentaje de los ingresos totales)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del DNP.

Gráfico 5.10 Dependencia fiscal por categoría de municipio
(transferencias como porcentaje de los ingresos totales)

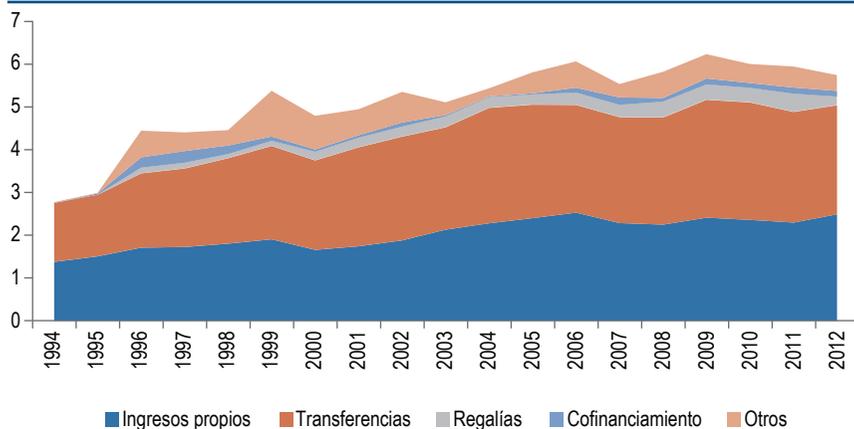


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del DNP.

desequilibrio restante fue solventado con regalías, deuda (cofinanciamiento) y otras transferencias.

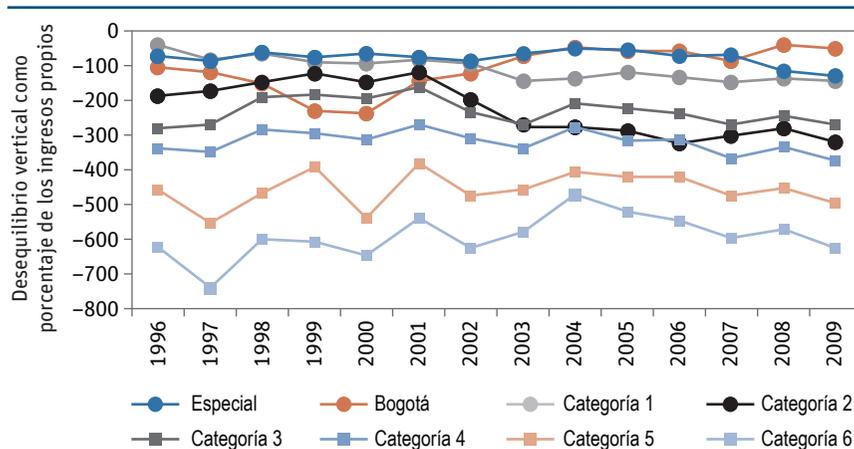
El gráfico 5.12 indica que los municipios en las categorías cuarta, quinta y sexta registran los desequilibrios verticales más altos. El caso más extremo es el de la sexta categoría, que en 2009 alcanzó un desequilibrio vertical promedio de seis veces sobre sus ingresos propios. El desequilibrio vertical de Bogotá, que equivale al 49% de sus ingresos propios, fue el más bajo para ese año.

Gráfico 5.11 Desequilibrio vertical municipal (porcentaje) y fuentes de financiamiento (como porcentaje del PIB), 1994–2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del DNP.

Gráfico 5.12 Desequilibrio vertical por categoría de municipio, 1996–2009 (como porcentaje de los ingresos propios)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de DNP.

Factores determinantes de los principales impuestos municipales

Para aumentar los ingresos propios de los municipios sería necesario fortalecer la recaudación del IPU y del ICA. Como ya se señaló, estos impuestos representan la mayor parte de los ingresos propios de los municipios y han sido muy dinámicos en los últimos años. Sin embargo, su potencial de recaudación permanece poco explotado, como lo demuestran las diferencias significativas entre las tasas legales y efectivas, y en el caso del IPU, entre el avalúo y los valores de mercado de las propiedades. Para estimar la recaudación potencial

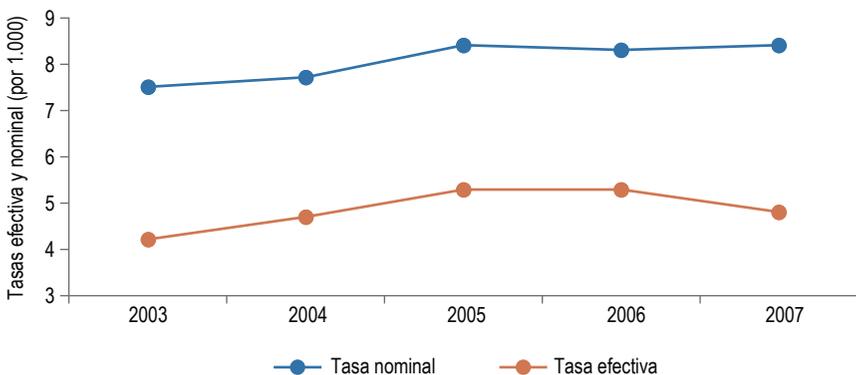
que podría obtenerse de estos impuestos, esta subsección se centra en los factores determinantes de las bases y el esfuerzo tributario de ambos impuestos.

Factores determinantes del impuesto predial

El IPU está regulado por la Ley 44 de 1990. Esta normativa indica que los gobiernos locales son responsables de determinar tanto la base imponible como las tasas. Se establece que los consejos municipales deben fijar las tasas legales dentro de un rango de 1 a 16 x 1.000, con la excepción de las tierras no utilizadas, cuyas tasas pueden llegar hasta 33 x 1.000. La ley también estipula que las tasas tributarias deben determinarse de acuerdo con criterios de progresividad. En cuanto a la base tributaria, una oficina especializada, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), es la encargada de establecer el valor de las propiedades urbanas y rurales de los municipios. Solo los municipios de Antioquia, Medellín, Cali y Bogotá tienen sus propias oficinas catastrales. El Plan Nacional de Desarrollo recientemente aprobado por el Congreso incluyó una reforma de las tasas del IPU. Esta establece que los consejos municipales deben fijar las tasas del impuesto dentro de un rango de 0,5% a 1,6% para los bienes pertenecientes a las categorías más ricas (4, 5 y 6). En tanto, la tasa para las más pobres (1, 2, y 3) se mantendrá dentro del rango de 0,1% a 1,6%.

Una encuesta realizada en 2008 por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el IGAC, basada en datos de 39 municipios, dejó en evidencia que las tasas legales tienden a caer en promedio a menos de la mitad de la banda. Más aún: existe una brecha significativa entre las tasas legales y efectivas del impuesto (gráfico 5.13). Esta brecha puede explicarse en parte por los

Gráfico 5.13 Tasa tributaria nominal y efectiva del IPU, 2003–07
(pesos x 1.000 del valor de la propiedad)



Fuente: Encuesta DNP-IGAC (2008), basada en 39 municipios y CONPES (2009).

descuentos por pago anticipado, exenciones para algunas propiedades y retrasos en el pago de impuestos (CONPES, 2009).⁹ Sin embargo, la razón principal es la limitada capacidad local para recaudar impuestos de manera eficiente. Según Smolka y De Cesare (2010), factores tales como la actualización de los catastros de propiedad y la evasión tributaria, además del bajo ingreso local per cápita, explican por qué algunos gobiernos locales tienen éxito o fracasan en la recaudación de impuestos a la propiedad y la tierra.

La tasa efectiva del IPU es el coeficiente entre la recaudación del impuesto y el valor total de las propiedades catastradas.¹⁰ Hay múltiples factores que entran en juego para establecer las tasas efectivas del IPU:

- Tasa efectiva IPU = (ingresos IPU/valor de tasación de las propiedades).
- Ingresos IPU = tasas nominales * valor de tasación de las propiedades, menos los descuentos y pérdidas de eficiencia.
- Valor de tasación de las propiedades = (número de unidades * precio promedio de las propiedades).

La base del IPU, es decir, el valor de tasación de las propiedades, se determina por el número de propiedades y sus precios. Por lo tanto, la base del IPU está estrechamente relacionada con el comportamiento de las actualizaciones catastrales. Aplicando las mismas tasas nominales a una base tributaria mejorada, la recaudación del IPU aumentaría en cantidades que dependen de la baja valoración actual de las propiedades, lo que a su vez está fuerte y negativamente correlacionado con la frecuencia de las actualizaciones catastrales.

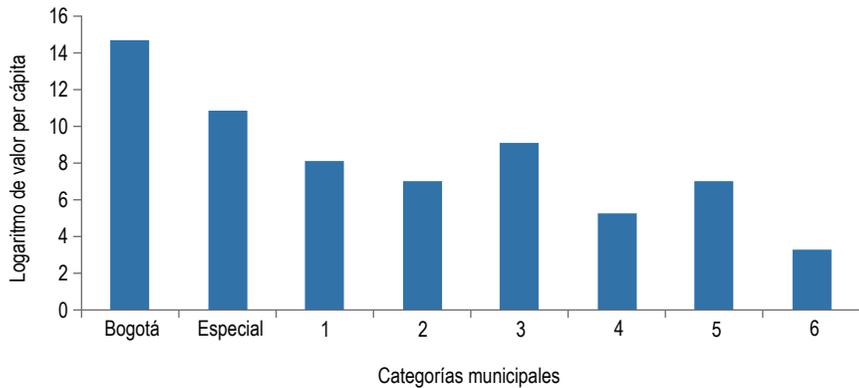
El gráfico 5.14 representa el valor de tasación per cápita de las propiedades en millones de pesos colombianos. Como era de esperar, los municipios más grandes y más ricos (Bogotá y la categoría especial) exhiben el valor catastral per cápita más alto. El valor promedio en los municipios más pobres de la sexta categoría es menos de la cuarta parte del de Bogotá.

Las tasas efectivas del IPU también varían en las diferentes categorías de municipios y regiones. El gráfico 5.15 muestra las tasas efectivas del impuesto predial por región, y en él puede observarse que existen significativas diferencias

⁹ Un estudio anterior de Iregui, Melo y Ramos (2003) encontró una brecha que oscilaba entre 2 x 1.000 y 5 x 1.000 de valor y podría explicarse por exenciones y exclusiones concedidas por los consejos municipales, problemas con la administración y la gestión, y la violencia que afectó a muchas zonas del país.

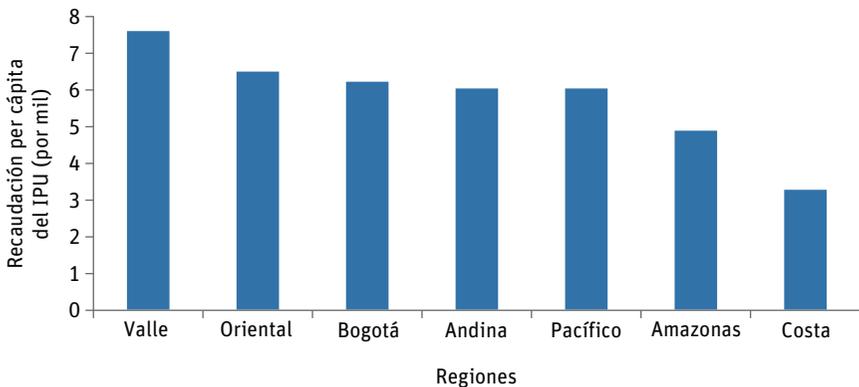
¹⁰ Los datos sobre la recaudación del impuesto predial provienen del DNP, mientras que el valor total de los bienes inmuebles municipales urbanos y rurales se obtiene del IGAC y la Oficina de Catastro de Bogotá. Los datos no incluyen los catastros de Antioquia, Medellín y Cali, ya que tienen sus propias oficinas catastrales.

Gráfico 5.14 ■ Valor de la tasación catastral per cápita por categoría municipal (logaritmo de valor per cápita)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de IGAC y DNP.

Gráfico 5.15 ■ Distribución de las tasas efectivas del IPU por región, promedio 2006–09 (por mil)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de IGAC.

entre las mismas. Por ejemplo, los municipios de Valle tienen en promedio una tasa efectiva cercana a 8×1.000 , mientras que la tasa en los municipios de la región del Caribe es apenas superior a 3×1.000 .

Para identificar los factores que influyen en las bases y tasas efectivas del IPU, se estimó el siguiente modelo para un panel de municipios, durante el período 2000-09, con efectos fijos de municipio y año:

$$y_{it} = f(\text{variables socioeconómicas, variable de descentralización, variable base tributaria, variables políticas e institucionales})$$

Las variables dependientes son las tasas efectivas del IPU, los ingresos per cápita del IPU y el valor de tasación de la propiedad per cápita, total urbano y rural. Entre las variables socioeconómicas independientes, se probaron el coeficiente de Gini para la tierra, la tasa de pobreza, la tasa de urbanización y el PIB per cápita. La variable de descentralización está representada por las transferencias desde gobierno central. Para la base tributable se consideró la tasación catastral per cápita de las propiedades locales (total, urbana y rural). Las variables políticas e institucionales incluyen información sobre las actualizaciones catastrales. Otras variables institucionales relevantes, como la existencia de sistemas de información para recaudar los impuestos prediales, solo están disponibles para 2005 y, por lo tanto, no se incluyen en el modelo.

Los resultados de la regresión para las tasas efectivas del IPU se muestran en la columna 1 del cuadro 5.5. El coeficiente de Gini para la tierra es positivo, aunque no significativo. Como era predecible, mayores tasas de urbanización y PIB per cápita se asocian con tasas más altas del IPU. Las transferencias del gobierno central no están relacionadas con las tasas del IPU. El coeficiente (una semi-elasticidad) está cerca de cero y no es significativo. La base tributaria (valor de tasación per cápita de la propiedad) se relaciona negativamente con la tasa efectiva del IPU, aunque esto puede ser solo un efecto “denominador”, ya que las tasas efectivas se vuelven más bajas al tiempo que la base tributaria se expande. Una interpretación diferente del coeficiente es que, cuanto mayor sea la base tributaria, menor será el esfuerzo fiscal necesario para financiar el mismo conjunto de bienes públicos, lo que se reflejaría en tasas inferiores del IPU. Por último, la falta de actualizaciones catastrales no está relacionada con las tasas efectivas del IPU, lo que sugiere que, cuando la base tributaria se erosiona o su crecimiento se ralentiza, las autoridades locales no modifican las tasas de impuestos para compensar la disminución relativa de la base tributaria.

La regresión para los ingresos per cápita del IPU (columna 2) indica que, como era previsible, el porcentaje de la población urbana y el PIB per cápita local están positiva y significativamente relacionados con los ingresos. Estos resultados pueden explicar los múltiples efectos positivos asociados con el PIB y la urbanización, como una mayor eficiencia en la recaudación de ingresos, menores costos marginales de cobranza, etc. El coeficiente de transferencia per cápita del gobierno central tiene un signo positivo y significativo, lo que confirma los resultados de Cadena (2002), en cuanto a la inexistencia de una “pereza fiscal” inducida por las transferencias en los municipios colombianos. De hecho, parece que los gobiernos locales están dispuestos a aumentar las tasas tributarias si pueden proporcionar más bienes públicos que dependan del cofinanciamiento procedente de las transferencias del gobierno central.

Cuadro 5.5 Factores determinantes de la tasa efectiva del IPU, carga tributaria y valores catastrales

Variables	Tasa efectiva IPU	Ingreso per cápita IPU	Valor total per cápita de las propiedades y tierras	Valor per cápita de las propiedades urbanas	Valor per cápita de las propiedades rurales
Variable socioeconómicas					
Coefficiente de Gini del valor de las propiedades	1,748 [1,451]	0,345 [1,623]	0,441*** [4,693]	0,517*** [5,090]	1,233*** [9,662]
Necesidades básicas insatisfechas (índice de pobreza)	2,372* [1,713]	0,147 [0,603]	-0,110 [-1,011]	-0,237* [-1,742]	-0,166 [-0,975]
Población urbana (porcentaje)	3,474*** [2,929]	0,991*** [4,742]	0,865*** [9,109]		
PIB per cápita (log)	1,364*** [4,356]	0,328*** [5,953]	0,522*** [21,87]	0,431*** [14,36]	0,602*** [15,94]
Variables fiscales					
Transferencias per cápita (log)	0,0371 [0,375]	0,0459*** [2,629]		-0,00457 [-0,447]	0,0610*** [4,751]
Base fiscal					
Valor per cápita de avalúo (log)	-2,995*** [-19,84]	0,157*** [6,043]			
Política					
Tiempo desde último catastro urbano (años)	0,00271 [0,257]	-0,00496*** [-2,682]	-0,0244*** [-30,53]	-0,0684*** [-72,58]	-0,000407 [-0,343]
Tiempo desde último catastro rural (años)	0,0144 [1,488]	-0,00708*** [-4,177]	-0,0307*** [-44,38]	-0,00314*** [-3,981]	-0,0433*** [-43,66]
Constante	22,59*** [14,56]	-7,033*** [-25,96]	6,297*** [67,23]	6,618*** [60,25]	6,164*** [44,63]
Observaciones	8.278	8.282	8.672	8.828	8.824
Municipios	910	910	912	935	935
R cuadrado	0,188	0,183	0,721	0,709	0,521
F	100,1	97,18	1.334	1.278	569,9
Efectos fijos municipales	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos anuales (2000–09)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia sobre la base a datos de DNP-DANE.

Nota: Estadístico t entre paréntesis.

*** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1.

El valor per cápita de las propiedades catastrales tiene una influencia positiva en los ingresos del IPU, pero con una elasticidad igual a 0,15, lo que indica que el aumento de la base tributaria se reflejaría solo parcialmente en una mayor recaudación de este impuesto. Este resultado es consistente con la relación negativa entre los valores catastrales de las propiedades y las tasas efectivas del IPU (véase la columna 1). Del mismo modo, como era esperable, hay una relación

negativa entre el período transcurrido desde la última actualización catastral (tanto urbana como rural) y los ingresos del IPU. Ambos coeficientes son altamente significativos pero pequeños (0,005 para las zonas urbanas y 0,007 para las zonas rurales). Por lo tanto, si se actualiza el catastro, por ejemplo, después de 10 años, los ingresos del IPU aumentarían únicamente en un 12%.

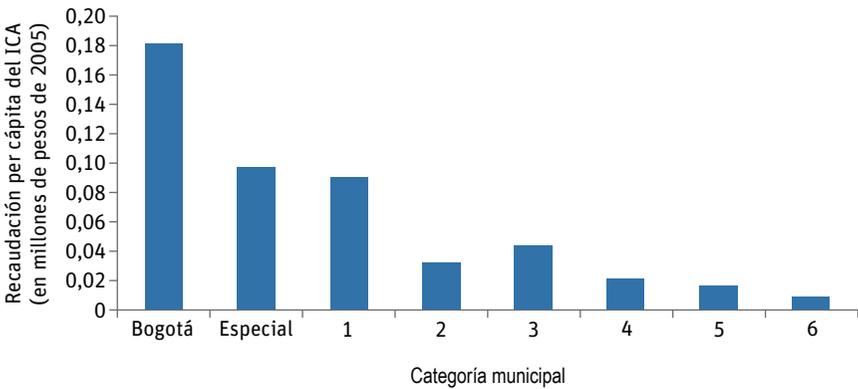
Las columnas 3, 4 y 5 del cuadro 5.5 presentan los coeficientes de las regresiones para el valor total de las propiedades, tanto urbanas como rurales. Las variables socioeconómicas tienen el signo esperado. La concentración de propiedades (Gini) se asocia fuerte y positivamente con el valor de la tierra. Este resultado podría deberse a derechos de propiedad más sólidos o menos informalidad a medida que aumenta la concentración de la tierra, lo que reflejaría el valor de las propiedades. Los coeficientes de Gini para la tierra tienden a variar poco a través del tiempo en el mismo municipio, aunque su dinámica afecta fuertemente a los mercados locales de terrenos. Las tasas de urbanización más altas y el PIB per cápita se asocian con un mayor valor per cápita de las propiedades, lo que indicaría tanto la escasez como la mayor demanda de tierras.

Por último, el período a partir de la última actualización de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales tiene el signo negativo esperado en el valor tasado de la propiedad. Este resultado se mantiene para el valor total de las propiedades, tanto urbanas como rurales. La magnitud de los coeficientes es sustancial. Así, un año más desde la última actualización catastral conduce a una infravaloración de las propiedades de un 7% en las zonas urbanas y de un 4,3% en las zonas rurales. En 2009 el tiempo promedio transcurrido desde la última actualización catastral urbana fue de alrededor de cinco años en los municipios colombianos. Esto significa que la pérdida acumulada de la base del IPU debido a la falta de actualización fue superior al 40%. Estas estimaciones para Colombia son corroboradas por otros estudios. Por ejemplo, Bahl y Wallace (2008) observaron que la subvaloración de las propiedades y de los terrenos constituye un gran obstáculo para la recaudación del impuesto predial. Estos resultados son similares a los indicados por Iregui (2004) para Colombia y Smolka y De Cesare (2010) para Brasil.

Factores determinantes del impuesto de industria y comercio

El impuesto de industria y comercio (ICA) representa casi el 40% de los ingresos tributarios propios municipales. El ICA está regulado por la Ley 14 de 1983, que establece que dicho impuesto debe recaudarse sobre los ingresos brutos de todas las actividades comerciales, industriales y de servicios en las jurisdicciones municipales. Al igual que el IPU, los consejos municipales definen la tasa, dentro de los siguientes rangos:

Gráfico 5.16 ■ Recaudación per cápita del ICA por categoría municipal (en millones de pesos de 2005)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del DNP.

- 2 x 1.000 a 7 x 1.000 para las actividades industriales.
- 2 x 1.000 a 10 x 1.000 para las actividades comerciales y de servicios.

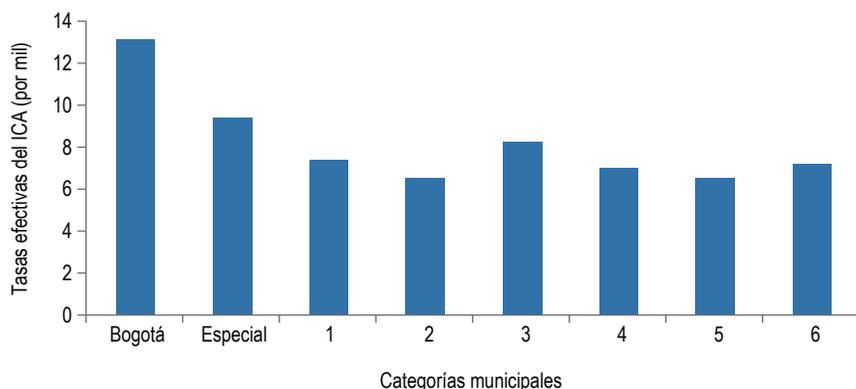
En muchos municipios, la base tributaria del ICA está subdeclarada, y la evasión y la elusión son elevadas.

El gráfico 5.16 muestra los ingresos per cápita del ICA en diferentes categorías municipales. Una vez más, como era esperable, existe una correlación positiva y fuerte con el nivel de desarrollo del municipio.

Las tasas efectivas del ICA —calculadas como ingresos ICA/PIB municipal—¹¹ por categoría municipal se presentan en el gráfico 5.17, donde se observa que Bogotá, la categoría especial y las primeras categorías de municipios tienen tasas efectivas más altas, mientras que las tasas de las restantes categorías están por debajo de 10 x 1.000. Por lo tanto, solo los municipios con poblaciones relativamente ricas y grandes han sido capaces de obtener importantes recursos del ICA. Sin embargo, la falta de información sobre la base tributaria del impuesto (el PIB es la única tasa tributaria potencial) hace que sea difícil determinar si la varianza en los ingresos per cápita del ICA se debe a las diferencias en las tasas nominales, a la información local sobre las bases del ICA o a la actividad económica local.

Para los factores determinantes de las tasas del ICA, se estimó un modelo similar al de los factores determinantes del IPU. Sus resultados se reportan en el cuadro 5.6. La estimación no mostró correlación entre la tasa de ICA y el coeficiente de

¹¹ La metodología utilizada para estimar los PIB municipales se encuentra en el apéndice de Sánchez et al. (2012).

Gráfico 5.17 ■ Tasas efectivas del ICA por categoría municipal (por mil)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del DNP.

Gini. El índice de pobreza (la medida de necesidades básicas insatisfechas), como se había previsto, tiene una relación negativa, mientras que en el caso del porcentaje de población urbana la relación es positiva, y apunta a la mayor presencia de actividades que conforman la base del ICA en las comunidades urbanas.

De manera similar a la tasa del impuesto predial, las transferencias del gobierno central se relacionan positivamente con las tasas del ICA. Varios factores pueden explicar este resultado. Por un lado, las transferencias pueden incentivar el esfuerzo fiscal y la eficiencia de los gobiernos locales cuando sus autoridades perciben que el costo marginal de proveer un bien público local, parcialmente financiado con transferencias, es inferior a su beneficio marginal. Por otra parte, las transferencias pueden elevar la actividad económica local, la cual puede impactar positivamente los ingresos del ICA y, por lo tanto, aumentar sus tasas efectivas.

La tasa del ICA se relaciona positivamente con la proporción de población urbana. Los municipios urbanos tienden a tener una mayor concentración de actividades económicas, lo cual facilitaría la recaudación de impuestos gracias a economías de escala o menor evasión y elusión tributaria. El PIB per cápita se relaciona negativamente con las tasas del ICA, un resultado similar a la relación entre el valor de las tasas catastrales y del impuesto a la propiedad. Parece que las autoridades locales tienen como objetivo recaudar un cierto nivel de ingresos. Cuanto mayores sean las bases tributarias, menor será la tasa de impuestos.¹²

¹² Este resultado es robusto a cualquier especificación de la regresión. Al regresionar el ICA solo con el PIB per cápita, el valor estimado del coeficiente es similar al del modelo más completo (-1,53).

Cuadro 5.6 | Factores determinantes de la tasa efectiva del ICA y su recaudación

Variables	Tasa efectiva del ICA	Recaudación per cápita del ICA (log)
Coefficiente de Gini del valor de las propiedades	-0,634 [-1,491]	-0,118 [-0,392]
Necesidades básicas insatisfechas (índice de pobreza)	0,863 [1,390]	1,658*** [3,761]
Población urbana (porcentaje)	2,415*** [4,670]	1,826*** [4,973]
Transferencias per cápita (log)	0,111** [2,384]	0,0438 [1,321]
PIB per cápita (log)	-1,539*** [-11,13]	0,341*** [3,473]
Constante	2,691*** [5,213]	-8,442*** [-23,02]
Observaciones	8.741	8.741
Municipios	935	935
R cuadrado	0,064	0,233
F	37,89	168,8
Efectos fijos municipales	Sí	Sí
Efectos fijos anuales (2000–09)	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de DNP-DANE-IGAC.

Notas: Estadígrafo t entre paréntesis.

*** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1.

Los factores determinantes de los ingresos per cápita del ICA (en logaritmos) también se muestran en el cuadro 5.6. Una vez más, la relación entre los coeficientes de Gini y el ICA per cápita no es significativa, mientras que la relación con el índice de pobreza es positiva.¹³ El porcentaje de la población urbana también tiene un coeficiente positivo, lo que indica que la variable está relacionada con las actividades que conforman la base del ICA. Como era predecible, el PIB per cápita se asocia positivamente con el ICA per cápita, pero con una baja elasticidad. Si la actividad económica aumenta en un 1%, los ingresos del ICA solo suben un 0,34%, lo cual es consistente con la relación negativa entre las tasas efectivas del ICA y el PIB per cápita.

Un análisis de frontera estocástica de los factores determinantes del esfuerzo fiscal de los municipios

En esta subsección se consideran los resultados de un intento por estimar la eficacia comparativa de los municipios en la recaudación del IPU y el ICA,

¹³ Este es un resultado inesperado que persiste incluso en un modelo univariado, en el que el coeficiente del índice de pobreza es significativo al 1% e igual a 1,43.

Cuadro 5.7 ■ **Estimador de máxima verosimilitud de la recaudación del IPU e ICA**

Variabes	IPU	ICA
PIB per cápita	0,466*** [13,03]	0,578*** [10,64]
Necesidades básicas insatisfechas	-3,337*** [-23,36]	-3,138*** [-15,02]
μ	2,135*** [12,50]	3,257*** [16,91]
σ^2	-0,290*** [-6,743]	0,615*** [14,50]
Υ	1,625*** [28,18]	1,619*** [28,33]
Constante	-1,733*** [-8,276]	12,12*** [48,21]
Observaciones	4.234	4.257
Municipios	1.061	1.066
Efectos fijos anuales (2000–09)	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNP-DANE.

Notas: Estadísticos z entre paréntesis.

Q = media de la población (la media de los valores de la población).

σ^2 = varianza de los valores de población.

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1.

mediante un análisis de frontera estocástica. Las variables independientes son los logaritmos de, alternativamente, el IPU per cápita y los ingresos del ICA. Las variables explicativas son el PIB per cápita y la tasa de pobreza local con la siguiente especificación:

$$\ln(IPUCp)_{it} = \beta_0 + \beta_1 \ln(PIB)_{it} + \beta_2 \ln(NBI)_i + \beta_3 t + e_{it}$$

Donde $\ln(PIB)_{it}$ es el PIB per cápita en el municipio en el período t , $(NBI)_{it}$ es el índice de necesidades básicas insatisfechas, t son variables *dummy* de año, y e_{it} es un término de error.¹⁴ El PIB per cápita y el índice NBI fueron elegidos como las variables con mayor probabilidad de reflejar el potencial de ambos impuestos. Como se muestra en los cuadros 5.5 y 5.6, el PIB se asocia positivamente con el valor de las propiedades, que es la base tributaria del IPU, y con la actividad económica, que es la base tributaria del ICA. El NBI se vincula negativamente con la capacidad de pago de los hogares y con el valor potencial de las propiedades.

Las estimaciones de frontera estocástica para los dos tipos de impuestos locales que se presentan en el cuadro 5.7 indican que el PIB per cápita está

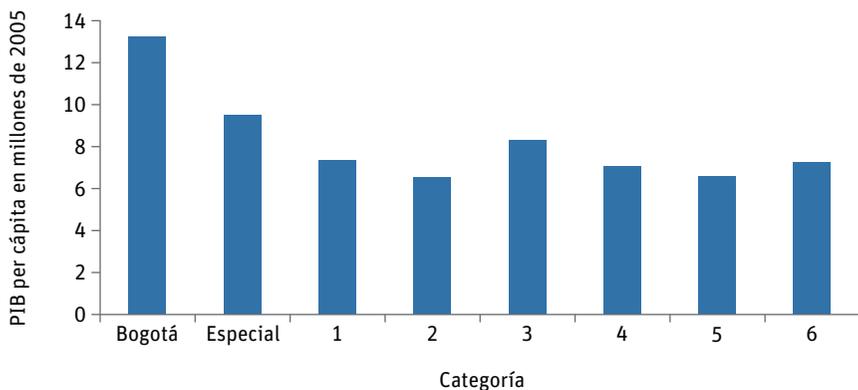
¹⁴ Se trata de un término de error con dos componentes, la perturbación aleatoria, y la perturbación no positiva no aleatoria.

positivamente vinculado a los ingresos potenciales per cápita, mientras que el NBI se relaciona negativamente.

El gráfico 5.18 presenta la distribución de las tasas de eficiencia para el IPU y el ICA. Es evidente que la eficiencia es mayor para el IPU que para el ICA, que está sesgada a la izquierda. Este resultado puede deberse al hecho de que los municipios pequeños y rurales no actualizan la base del ICA, lo que facilita la evasión y la elusión. Aunque dicha base puede actualizarse, no existe un procedimiento estándar para hacerlo, como en el caso de la base del IPU.

El cuadro 5.8 muestra las estimaciones de eficiencia por región y categoría municipal. En el cuadro los municipios están agrupados en cinco regiones:

Gráfico 5.18 | Distribución de las tasas de eficiencia de la recaudación del ICA y del IPU, 2006–09



Fuente: DNP, IGAC, DANE y cálculos de los autores.

Cuadro 5.8 | Eficiencia municipal en la recaudación de impuestos por regiones y categorías, 2009 (porcentaje)

IPU				ICA			
Región	Eficiencia	Categoría	Eficiencia	Región	Eficiencia	Categoría	Eficiencia
Oriental	45,5	Especial	53,6	Oriental	40,9	Especial	53,5
Amazonía	39,5	1	51,8	Amazonía	34,8	1	45,0
Andina	45,0	2	51,3	Andina	29,2	2	46,7
Caribe	40,0	3	49,6	Caribe	29,7	3	47,0
Pacífico	42,8	4	45,1	Pacífico	25,9	4	44,0
		5	50,8			5	44,8
		6	43,0			6	27,8
Total	42,6	Total	49,3	Total	32,1	Total	44,1

Fuente: Elaboración propia.

Andina, Oriental, Pacífico, Caribe y Amazonía. La eficiencia técnica de las recaudaciones del impuesto predial unificado promedia (sin ponderar) alrededor de 43% para 2009, si bien existen diferencias significativas entre las regiones. Las regiones Oriental y Andina presentan la más alta eficiencia técnica, mientras que Amazonía y Caribe tienen la menor. Este último resultado confirma el hallazgo de Iregui et al. (2003), en cuanto a que, debido a la ineficiencia, la región del Caribe mostró la menor tasa efectiva del IPU en un estudio de 309 municipios entre 1999 y 2002.

El cuadro 5.8 también presenta los cálculos de eficiencia del IPU por categoría municipal. La categoría especial exhibe el grado más alto de eficiencia; Bogotá y otras grandes ciudades del país se hallan en esa categoría. Los municipios en la categoría 6 (los más pequeños y pobres) tienen la tasa de eficiencia más baja.

Las tasas de eficiencia del ICA también se muestran en el cuadro anterior. La categoría municipios especiales presenta el grado de eficiencia más elevado, situación similar a la del IPU. En el caso de las demás categorías municipales, la eficiencia del ICA es menor que la del impuesto predial. Este patrón indica que los municipios, en especial los pequeños, tienen un potencial considerable para recaudar más ingresos del ICA. Sin embargo, la base tributaria no está actualizada en la mayoría de los municipios y no existen mecanismos institucionalizados o procesos para actualizarla como sí ocurre con el catastro.

Las tasas de eficiencia en la recaudación de impuestos podrían explicarse por las características estructurales de cada municipio, incluidos: la concentración de la tierra, el grado de urbanización, la estructura de producción, el área del municipio y variables políticas, como el índice de capacidad administrativa del gobierno local, informado por el DNP,¹⁵ y la falta de actualización catastral en el caso del IPU. Los resultados de las estimaciones econométricas de los factores determinantes de las tasas de eficiencia se presentan en el cuadro 5.9.

El cuadro 5.9 apunta a una relación positiva y significativa entre las tasas de eficiencia y la concentración de la tierra y la participación de los servicios en el PIB. El porcentaje de población urbana también influye positivamente en la tasa de eficiencia del ICA, lo que indica que la recaudación de este impuesto puede ser más fácil cuando la actividad económica local es más concentrada y la evasión y elusión más sencilla de detectar. La falta de un catastro rural actualizado también incide negativamente en la tasa de eficiencia. La falta de una variable de

¹⁵ El DNP ha calculado este índice desde 2005. Se estima como el promedio simple de indicadores de estabilidad del personal administrativo, educación y capacitación de los funcionarios públicos locales, existencia de computadoras para tareas administrativas, automatización de los procesos generales y control interno.

Cuadro 5.9 | Factores determinantes de las tasas de eficiencia, 2005–09

Variables	IPU	ICA
VARIABLES ESTRUCTURALES		
Coefficiente de Gini del valor de las propiedades	0,367*** [13,27]	0,234*** [7,999]
Población urbana (porcentaje)	-0,0370*** [-3,086]	0,134*** [10,29]
Manufacturas PIB (porcentaje)	-0,0780*** [-4,617]	-0,0896*** [-4,871]
Servicios PIB (porcentaje)	0,0521*** [2,898]	0,0768*** [4,142]
Área	0,0180*** [7,468]	0,0318*** [12,29]
DESCENTRALIZACIÓN Y VARIABLES DE POLÍTICA		
Transferencias per cápita (log)	0,0250*** [4,514]	0,00587 [0,974]
Años hasta última actualización del catastro (urbano)	0,000167 [0,296]	
Años hasta última actualización del catastro (rural)	-0,00398*** [-7,829]	
Capacidad de administración	0,0633*** [4,995]	0,0560*** [4,045]
Constante	0,00797 [0,0721]	-0,169* [-1,830]
Observaciones	2.703	2.890
R cuadrado	0,302	0,292
F	30,40	30,13
Efectos fijos departamentales	Sí	Sí
Efectos fijos anuales (2000–09)	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de DNP y DANE.

Notas: Estadígrafo t entre paréntesis.

*** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

actualización urbana no es significativa. La capacidad administrativa local se correlaciona positivamente con la eficiencia. Por lo tanto, una burocracia más estable y calificada, junto con procesos más automatizados y mejores sistemas de información, posibilitaría una recaudación más eficiente para ambos tipos de impuestos locales. Este resultado implica que las mejoras en la capacidad administrativa de los gobiernos locales aumentarían significativamente su capacidad recaudatoria.

Simulaciones de cambios en la eficiencia de la recaudación de ingresos para el IPU y el ICA

Los resultados del análisis de la eficiencia en la recaudación tributaria apuntan a la necesidad de mejorar la recaudación municipal de los impuestos existentes.

En esta subsección se presentan los resultados de una simulación del efecto de mejoras en la eficiencia de la recaudación de ingresos para el IPU y el ICA. Se realizaron dos ejercicios de simulación para determinar cómo los indicadores de los desequilibrios verticales cambiarían a diferentes valores de eficiencia en la recaudación. Los escenarios son los siguientes:

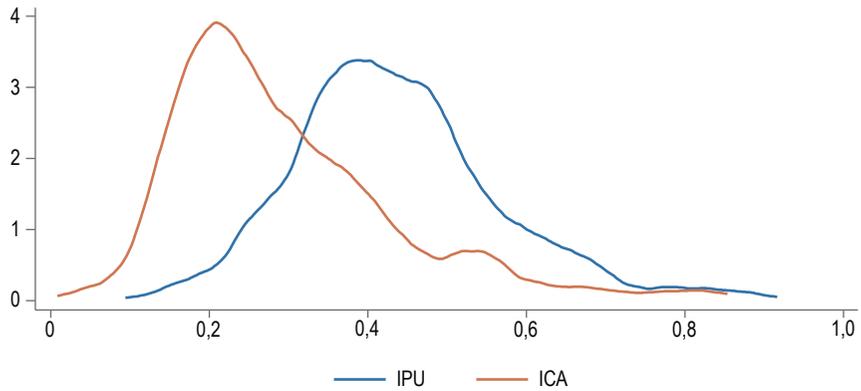
- **Simulación 1:** El impacto de un aumento de la eficiencia promedio en la recaudación de ingresos desde su valor actual a 100% sobre el desequilibrio vertical como porcentaje del PIB.
- **Simulación 2:** El impacto de aumentos en la eficiencia promedio de los municipios pertenecientes a las categorías especiales y 1, y de los municipios de la categoría 6, en el desequilibrio vertical expresado como porcentaje de los ingresos propios locales.

La simulación 1 se llevó a cabo en 1.089 municipios para 2009. El gráfico 5.19 muestra los desequilibrios verticales de los municipios con distintas tasas de eficiencia. En 2009 el desequilibrio vertical observado como porcentaje del PIB fue de un 4,4%. Si la eficiencia en la recaudación de impuestos aumentara desde su valor actual de un 53% a un 75%, los impuestos locales se incrementarían de un 1,4% a un 2% del PIB y el desequilibrio vertical pasaría de -4,4% a -3,8% del PIB. Si la eficiencia se eleva a 100%, los impuestos locales alcanzarían un 2,7% del PIB y el desequilibrio vertical sería -3,1% del PIB.

La simulación 2 se realizó para dos subconjuntos de categorías municipales. Los valores en el eje de la izquierda del gráfico 5.20 muestran cómo cambiaría el desequilibrio vertical como porcentaje de los recursos propios si la eficiencia en la recaudación de impuestos aumentara para las categorías especial y 1 —los municipios más ricos— de su actual 55% a 100%. De un total de 1.089 municipios, 22 corresponden a estas categorías y recaudan en conjunto un 74% de todos los impuestos locales. En 2009 el desequilibrio vertical de estos municipios fue igual al 113% de sus ingresos propios. Si la eficiencia aumentara a un 75%, el desequilibrio vertical disminuiría a un 67% de los ingresos propios, y si se elevara a 100%, dicho desequilibrio bajaría a un 30% de los ingresos propios. Es evidente que con algunas mejoras en la eficiencia, ya sea mediante un incremento de la capacidad administrativa o una actualización del catastro, los municipios más grandes serían capaces de reducir sustancialmente sus desequilibrios verticales.

El eje de la derecha en la simulación 2 del gráfico 5.20 presenta estimaciones de los desequilibrios verticales para municipios de la categoría 6 a diferentes niveles de eficiencia. A esta categoría pertenecen 992 municipios y, aunque

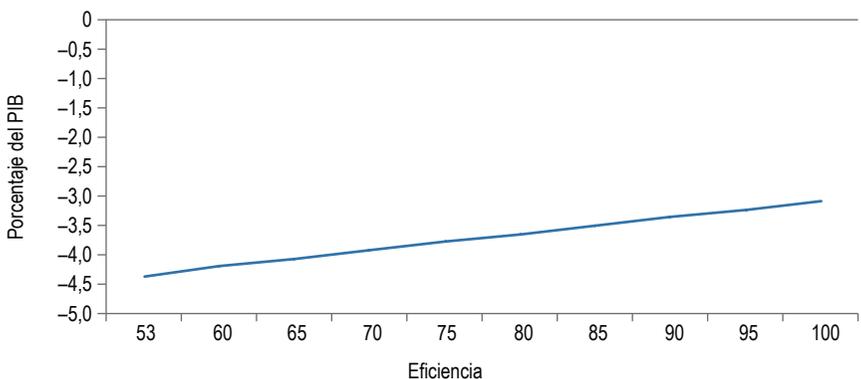
Gráfico 5.19 ■ Escenario 1: desequilibrios verticales y tasas de eficiencia en la recaudación tributaria local (porcentaje del PIB), 2009



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de DNP, IGAC y DANE.

corresponden a una mayoría, solo representan el 9% de la recaudación local. En 2009 la eficiencia de la recaudación de impuestos de estos municipios fue del 42% y su desequilibrio vertical llegó a 1.400% de sus ingresos propios. Si la eficiencia aumentara un 75%, el desequilibrio vertical todavía equivaldría a 850%, e incluso si la eficiencia alcanzara 100%, el desequilibrio vertical solo se reduciría a 680%. Por lo tanto, las simulaciones indican que, incluso con un esfuerzo fiscal significativo, los desequilibrios verticales de estos municipios seguirían siendo muy altos. Sin embargo, la reducción de los desequilibrios fiscales y la provisión

Gráfico 5.20 ■ Escenario 2: desequilibrio vertical (porcentaje de ingresos propios municipales) y tasas de eficiencia (porcentaje) en la recaudación local de impuestos



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNP, IGAC y DANE.

de más bienes públicos locales con ingresos propios ciertamente ayudarían a mejorar la eficiencia y la capacidad de respuesta de los gobiernos locales.

Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo se ha examinado el impacto de la descentralización fiscal en las finanzas públicas subnacionales de Colombia. El análisis indica que la descentralización aumentó las transferencias a los gobiernos subnacionales, pero no promovió ni incentivó la generación de recursos propios por parte de los mismos. La falta de elasticidad de los impuestos departamentales, que corresponden sobre todo a gravámenes sobre los vicios, llevó a un aumento significativo en sus desequilibrios verticales. Por el contrario, los recursos propios de los municipios crecieron con el tiempo, pero no lo suficiente como para mantener sus desequilibrios verticales constantes; de hecho, estos se incrementaron. Uno de los principales logros del proceso fue estabilizar la deuda subnacional, que a finales de los años noventa era casi insostenible.

Para movilizar nuevos ingresos propios para los departamentos se proponen dos nuevos impuestos. El primero es una sobretasa de un 2% al IVA, lo que reduciría el desequilibrio vertical departamental total en un 0,5% del PIB (del 4,4% al 3,9%), aunque con grandes variaciones entre los departamentos. Por ejemplo, Antioquia reduciría su desequilibrio vertical a un 0,8% del PIB, Huila a un 0,2% y Putumayo a un 0,1%. Estas diferencias reflejan la proporción del PIB sujeto al IVA, que tiende a ser mayor en las regiones más desarrolladas. El segundo es un impuesto de un 5% a las ventas al por menor, lo que podría reducir el desequilibrio vertical departamental hasta en un 0,8% del PIB. Tanto el pago del IVA como el del impuesto sobre las ventas al por menor podrían ser recaudados por la DIAN, pero el costo político de los mismos debe ser asumido por los gobiernos departamentales.

Los municipios tienen varias opciones para movilizar nuevos recursos propios. En primer lugar, podrían aumentar su eficiencia en la recaudación de impuestos, ya que esta es baja en todos los municipios para el ICA e IPU. El desequilibrio vertical podría reducirse de su actual 4,4% hasta un 3% con mejoras en la eficiencia, aunque con variaciones significativas entre los municipios. Los pasos más importantes que se podrían tomar para elevar los indicadores de eficiencia locales son los siguientes:

- Fortalecer la capacidad administrativa para la recaudación de impuestos a través de la inversión en sistemas de información. Estas inversiones permitirían a los municipios monitorear la actividad económica (base tributaria del

ICA) dentro de sus fronteras y facilitar el pago tanto del ICA como del IPU por parte de los contribuyentes.

- Actualizar el catastro de propiedades con mayor frecuencia.
- Crear o actualizar la base tributable del ICA a través de censos de la actividad económica local.

Para ello, el gobierno central debería generar mayores incentivos a fin de estimular los esfuerzos locales de recaudación. Las autoridades podrían optimizar el cumplimiento de los contribuyentes, por ejemplo, convenciendo a los ciudadanos de que sus impuestos son efectivamente utilizados para la provisión de bienes públicos a través de mejoras en la transparencia y la rendición de cuentas. Aunque las transferencias del gobierno central se relacionan positivamente con el esfuerzo fiscal, la elasticidad de los impuestos locales para estas transferencias es relativamente baja, en torno a 0,05, lo cual significa que aunque los gobiernos locales pueden complementar las transferencias con impuestos locales para proporcionar más bienes locales, los ingresos locales pueden ser insuficientes para mejorar la capacidad de respuesta y la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos.

Referencias

- Bahl, R. y S. Wallace. 2008. "Reforming the Property Tax in Developing Countries: A New Approach." Documento de trabajo 08-19. International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies. Athens, GA: Georgia University.
- Bardhan, P. y D. Mookherjee. 2000. "Capture and Governance at Local and National Levels." *The American Economic Review* 90(2): 135-9.
- Berg, J., J. Tepper Marlin y F. Heydarpour. 2002. "Local Government Tax Policy: Measuring the Efficiency of New York City's Tax Mix, FYs 1984-98." *Public Budgeting and Finance* 20(2): 1-14.
- Cadena, X. 2002. "¿La descentralización empereza? Efectos de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia". *Desarrollo y Sociedad* 50: 67-108.
- CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social). 2009. "Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia de 2009". Documento 3557. Bogotá, Colombia: CONPES.
- Cremer, H., M. Marchand y P. Pestieau. 1996. "Interregional Redistribution through Tax Surcharge." *International Tax and Public Finance* 3: 157-73.
- Faguet, J. P. 2006. "Does Decentralization increase Responsiveness to Local Needs?" *Journal of Public Economics* 88(4): 867-94.
- Faguet, J. P. y F. Sánchez. 2008. "Decentralization Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia." *World Development* 36(7): 1294-316.
- Feenber, D., A. Mitrusi y J. Poterba. 1997. "Distributional Effects of Adopting a National Retail Sales Tax". En: J. M. Poterba (ed.), *Tax Policy and the Economy*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- FND (Federación Nacional de Departamentos). 2009. "Propuestas para el fortalecimiento fiscal de los departamentos". Bogotá, Colombia: FND.
- Gobernación de Antioquia. 2009. "Diagnóstico de rentas departamentales. Rentas departamentales y los procesos de descentralización". Medellín, Colombia: Contraloría General de Antioquia y Contraloría Auxiliar de Proyectos Especiales.
- Haughwout, A., R. Inman, S. Craig y T. Luce. 2003. "Local Revenue Hills: Evidence from Four U.S. Cities". Documento de trabajo. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Iregui, A. M., L. Melo y J. Ramos. 2003. "El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo". Borradores de Economía 274. Bogotá, Colombia: Banco Central de Colombia.

- . 2004. “El impuesto predial en Colombia: factores explicativos del recaudo”. Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos, 1-38. Bogotá, Colombia: Banco Central de Colombia.
- Junguito, R. y H. Rincón. 2009. “La política fiscal del siglo XX”. En: J. Robinson y M. Urrutia, *Economía Colombiana del siglo XX*. Bogotá, Colombia: Banco Central de Colombia y el Fondo de Cultura Económica.
- Kotlikoff, L. J. 1993. “The Economic Impact of Replacing Federal Income Taxes with a Sale Tax.” *Policy Analysis* Núm. 193. Washington, D.C.: Cato Institute.
- Meisel, A. y J. D. Barón. 2003. “La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990”. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. Bogotá, Colombia: Banco Central de Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2009. “10 años de transformación fiscal territorial en Colombia 1998-2008”. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ojeda Peñaranda, D. L. 2006. “Manual de Hacienda Pública”. Bogotá, Colombia: Librería Ediciones del Profesional Ltda.
- Okun, A. M. 1971. “The Mirage of Steady Inflation.” *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 486-98.
- Ramírez, J. C., H. Osorio y R. I. Parra Peña. 2007. “Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia”. Studies and Perspectives. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sánchez Torres, F., I. España Eljaiek y J. Zenteno. 2012. “Subnational Revenue Mobilization in Latin America and Caribbean Countries: the Case of Colombia”. Series Documento de Trabajo del BID Núm. IDB-WP-355. Washington, D.C.: BID.
- Sánchez Torres, F. y J. Zenteno. 2010. “Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional. Una propuesta metodológica para establecer y evaluar resultados”. En: M. Del Valle y G. Arturo (eds.), *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: los casos de Colombia y Perú*. Washington, D.C.: BID.
- Smolka, M. O. y C. De Cesare. 2010. “Property Tax and Informal Property: The Challenge of Third World Cities.” Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Weingast, B. 2009. “Second Generation of Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives.” *Journal of Urban Economics* 65(3): 279-93.
- Zapata, J. G. 2010. “Las Finanzas Territoriales en Colombia”. En: R. Steiner y V. Traverso, *Colombia 2010-2014: propuestas de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: CAF-Fedesarrollo.

Serenata de mariachis: largo camino de la reforma al federalismo fiscal en México

6

EN LA DÉCADA DE 1990 MÉXICO EXPERIMENTÓ UN RÁPIDO PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN MEDIANTE EL CUAL LOS ESTADOS SE HICIERON RESPONSABLES DE LOS GASTOS DE educación y salud. Las nuevas responsabilidades fueron financiadas en gran medida a través de transferencias de propósito especial, lo que resultó en una fuerte dependencia de los estados (nivel intermedio de gobierno) y municipios (gobiernos locales) de las transferencias del gobierno federal. El nivel de desequilibrio fiscal vertical, medido como la proporción de las transferencias sobre los ingresos subnacionales totales aumentó de alrededor de un 75% en 1992 a un 90% en 2000. La reducción de estos desequilibrios ha sido el objetivo principal de la serie de reformas que se puso en marcha en la década del 2000, pero con escasos resultados hasta la fecha. Este capítulo busca contribuir a la comprensión de los factores que explican la persistencia de altos niveles de desequilibrios fiscales verticales en México. Para ello, en la segunda sección se ofrece una breve descripción de las principales características del proceso de descentralización, junto con la evolución de los ingresos subnacionales entre 2000 y 2007. En una tercera parte se resume la reforma de 2007 y su impacto en cada uno de los principales asideros tributarios subnacionales. A continuación se explora la economía política de los esfuerzos de movilización de ingresos y se esbozan las principales hipótesis que pueden explicar el escaso esfuerzo fiscal subnacional. Dichas hipótesis se evalúan empíricamente mediante un panel para los 31 estados y el Distrito Federal entre 2000 y 2012. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones sobre las reformas de 2013 y su posible impacto en los ingresos subnacionales.

Caracterizando el problema: descentralización con altos desequilibrios verticales

El camino hacia la centralización de los ingresos

A principios del siglo XX, México se caracterizaba por un sistema fiscal caótico y altamente descentralizado que obstaculizaba el crecimiento económico. El gobierno federal recaudaba menos de dos tercios de los ingresos totales, principalmente a través de los impuestos del petróleo, mientras que el resto provenía de una amplia variedad de impuestos locales y regionales. Posteriormente a la revolución mexicana, este alto nivel de descentralización de ingresos encontró su fundamento jurídico en la Constitución Federal de 1917, la que establecía que los gobiernos estatales eran libres y soberanos en aquellos aspectos relacionados con su régimen interno, incluido el derecho de establecer impuestos. Por lo tanto, los ciudadanos debían contribuir a financiar sus necesidades de gasto. Teóricamente estas capacidades tributarias de los gobiernos estatales estaban restringidas por dos limitaciones principales, que en la realidad rara vez fueron observadas. En primer lugar, con el fin de evitar la doble tributación sobre la misma base, se prohibió a los gobiernos estatales y municipales gravar los mismos impuestos. En segundo lugar, los estados no podían gravar los movimientos de bienes o cualquier cosa parecida a cobros locales que pudieran obstaculizar el comercio interestatal (Díaz Cayeros, 2006). Sin embargo, los estados no siempre obedecieron estas restricciones.

En los años veinte, después de más de una década de guerra civil, los gobiernos federales y estatales tenían sus finanzas en completo desorden y carecían de la capacidad administrativa para recaudar impuestos de manera sistemática. En consecuencia, todos los diferentes niveles de gobierno estaban más preocupados por resolver sus urgencias financieras que por desarrollar un sistema fiscal coherente. El gasto público solía financiarse con deuda o emisión monetaria, y los gobiernos estatales y municipales recaudaban impuestos sobre cualquier base que les resultara más conveniente. La tributación era caótica: había por lo menos 80 impuestos y 20 tipos de tasas percibidas por los 25 gobiernos estatales, lo cual sumaba más de 400 diferentes impuestos regionales en todo el país, además de impuestos y cargos federales, entre los cuales 34 restringían el comercio interestatal (Díaz Cayeros, 2006). Este sistema fiscal altamente fragmentado y descentralizado que caracterizó a México hasta la década de 1940 experimentó un cambio drástico en la segunda mitad del siglo pasado, ya que la creciente centralización del poder político logrado por el Partido Revolucionario Institucional

(PRI)¹ se reflejó en una concentración de impuestos y poderes presupuestarios en las manos del gobierno federal.

Este proceso de concentración de los ingresos continuó en los años siguientes hasta llegar a su punto máximo con el Pacto Fiscal de la Nación de 1980, cuando se creó el impuesto al valor agregado (IVA). De esta manera, los estados cedieron su derecho a gravar la renta y las actividades comerciales, permitiendo que el gobierno federal estableciera el impuesto sobre la renta (ISR) y el IVA, a cambio de la transferencia de una parte de los ingresos federales. Este es el origen de las *participaciones*, las transferencias no asignadas a los gobiernos subnacionales (Courchene, Díaz Cayeros y Webb, 2000). La introducción del IVA eliminó 18 impuestos federales y cerca de 450 impuestos locales, con el consiguiente beneficio en eficacia y simplicidad, pero con una concentración adicional de ingresos a nivel federal, los cuales abarcaron el 90% de todos los ingresos tributarios en 1981.

El camino hacia la descentralización del gasto y los altos desequilibrios verticales

Al mismo tiempo que en los años ochenta el nivel de centralización fiscal alcanzaba su punto máximo, el acuerdo político centralizado que lo había hecho posible comenzó a debilitarse, debido a que el aumento de competencia electoral en municipios y estados socavó el control político del PRI. A principios de la década de 1990, México fue testigo de un proceso acumulativo de reformas electorales incrementales y de constantes ganancias de los partidos de oposición a nivel regional (Ochoa-Reza, 2003).

A mediados de los años noventa el sistema electoral mexicano se había vuelto altamente competitivo y confiable, en especial a nivel regional y local. A los políticos regionales se les hizo cada vez más conveniente desafiar abiertamente el papel que desempeñaba el gobierno central, lo que les permitía exigir más recursos a los niveles más altos del gobierno. La demanda de descentralización de las responsabilidades de gasto y recursos presupuestarios correspondientes se convirtió en una valiosa bandera política para los partidos de oposición, lo que finalmente fue incorporado por todas las tendencias políticas, incluido el PRI (Loeza, 1999; De Remes, 2000; Ochoa Reza, 2003; Díaz Cayeros,

¹ Una vez que se prohibió la reelección, el PRI fue capaz de proporcionar a los políticos locales una vía centralizada para escalar en sus ambiciones políticas. En la medida en que el presidente controlaba las nominaciones para estas posiciones, los políticos regionales encontraron un nuevo y fuerte incentivo para ajustarse a las preferencias de este y, consecuentemente, del gobierno federal (Nacif, 2002; Díaz Cayeros, 2006).

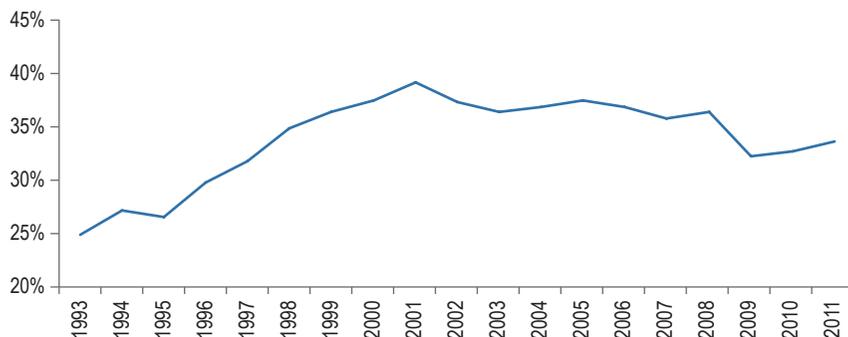
2006). Como resultado de ello, y con el objeto de contribuir a la gobernabilidad en el país, a finales de los años noventa el gobierno federal transferiría una cantidad sin precedentes de recursos a los gobiernos estatales y municipales.

En la década de 1990 se produjo una transferencia sustancial de responsabilidades de gasto a los estados, debido a que los gobiernos locales demandaban recursos adicionales y también a una ola de descentralización importante a nivel mundial. En 1992 se transfirió a los estados la educación primaria y en 1996 le siguieron los servicios de salud. Las nuevas responsabilidades de gasto fueron financiadas con un aumento significativo de las transferencias para fines especiales, que culminó con la creación de una partida presupuestaria específica (Ramo 33) en 1998. Como fruto de este proceso, el porcentaje del gasto primario total del sector público ejecutado por los estados y municipios aumentó de un 25% en 1993 a un promedio del 36% en la década del 2000 (gráfico 6.1).

La mayor descentralización del gasto financiada a través de transferencias dirigidas se tradujo en una fuerte dependencia de los estados y municipios del gobierno federal. El grado de desequilibrio vertical fiscal, medido como la proporción de las transferencias sobre los ingresos totales, aumentó de alrededor de un 75% en 1992 a un 90% en 2000. Estos altos niveles de desequilibrio constituyen una debilidad de la descentralización mexicana, ya que no promueven la responsabilidad fiscal a nivel subnacional ni la rendición de cuentas. La literatura sugiere que la descentralización debe llevar tanto a la responsabilidad fiscal como a la rendición de cuentas; sin embargo, un alto desequilibrio fiscal dificulta estos beneficios potenciales.

Esta asimetría del proceso de descentralización ha sido reconocida por el gobierno mexicano, por lo que se ha buscado un mayor equilibrio a través de

Gráfico 6.1 ■ Gasto de los gobiernos subnacionales (porcentaje del gasto del gobierno central)



Fuente: Quinto Informe Nacional de la Presidencia de Felipe Calderón.

Nota: El gráfico se refiere al gasto primario del sector público.

una serie de reformas para reducir la dependencia de los gobiernos subnacionales frente a las transferencias del nivel central. En particular, la capacidad y los incentivos para que estos gobiernos recauden sus ingresos propios en el margen debía reforzarse a fin de que haya una inclinación hacia un gasto eficiente. Estas iniciativas, así como también su impacto, se analizan en las secciones siguientes.

Evolución de los ingresos subnacionales: 2000-07

Después de que los estados entregaron su poder para gravar las rentas y las actividades comerciales, en el marco del Pacto Fiscal de 1980, permanecieron tres fuentes principales de ingresos estatales:

- Ingresos no tributarios que incluyen: licencias, registro de la propiedad pública, multas y sobretasas.
- Ingresos tributarios en una amplia variedad de actividades, entre ellos: el impuesto sobre la nómina (ISN), impuestos sobre cierta producción y actividades comerciales (impuestos cedulares), servicios de alojamiento, loterías y espectáculos públicos.
- Impuestos coordinados por el gobierno federal (incentivos), que son los impuestos federales (la definición de la base tributaria y la determinación de la tasa de impuestos son realizadas por el gobierno federal) percibidos por los gobiernos estatales que retienen la recaudación.

Como se muestra en el cuadro 6.1, los ingresos totales de los estados se mantuvieron prácticamente constantes en torno al 1% del producto interno bruto (PIB) entre 2000 y 2007, y prácticamente sin cambios respecto del promedio de 1980-2000 (1,1% del PIB).² Los ingresos no tributarios han sido la principal fuente de recaudación estatal, representando un 43% de los ingresos tributarios totales en 2007, equivalentes a un 0,5% del PIB. Entre ellos se destacan el alcohol, la construcción y las licencias de conducir. En segundo lugar sobresalen los ingresos tributarios, que representaron un 32% de los ingresos totales del Estado, dentro de cuales el impuesto a la nómina aportó más de la mitad. Por último, los impuestos coordinados por el gobierno federal representaron un 25% del total de ingresos, cuya mayor parte correspondió al impuesto federal a la tenencia de automóviles (impuesto sobre tenencia o uso de vehículos) y el Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repecos). Estas cifras agregadas ocultan una heterogeneidad significativa en el número de asideros tributarios

² Para una discusión sobre la evolución de los ingresos del Estado para el período 1980-2000, véase Sobarzo (2007).

Cuadro 6.1 ■ **Recaudación tributaria de los estados: ingresos locales e ingresos federales coordinados (como porcentaje del PIB)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Recaudación total de los estados	1,12	1,09	1,13	1,15	1,18	1,22	1,32	1,39	1,41	1,42
Ingresos locales	0,84	0,83	0,87	0,89	0,89	0,91	0,98	0,97	1,01	1,06
Impuestos	0,39	0,38	0,34	0,38	0,38	0,39	0,39	0,41	0,44	0,49
Nómina	0,22	0,21	0,20	0,22	0,22	0,24	0,25	0,26	0,28	n.d.
Otros impuestos locales	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	n.d.
Impuesto automotriz (>10 años)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	n.d.
Alojamiento	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	n.d.
Propiedad personal	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	n.d.
Otros ^a	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	n.d.
Propiedad raíz y venta de propiedades ^b	0,12	0,11	0,09	0,11	0,09	0,09	0,09	0,08	0,09	n.d.
Ingresos no tributarios	0,46	0,46	0,53	0,51	0,52	0,52	0,59	0,55	0,57	0,57
Derechos ^c	0,24	0,23	0,24	0,25	0,24	0,25	0,24	0,24	0,32	0,33
Productos ^d	0,14	0,10	0,12	0,13	0,13	0,12	0,12	0,11	0,06	0,05
Explotaciones ^e	0,06	0,10	0,14	0,11	0,13	0,12	0,20	0,18	0,18	0,19
Contribuciones	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,01	0,01
Incentivos	0,28	0,26	0,26	0,27	0,28	0,31	0,34	0,42	0,39	0,36
Incentivos automotrices	0,25	0,23	0,22	0,23	0,24	0,24	0,23	0,22	0,20	0,16
Impuesto automotriz federal	0,19	0,17	0,16	0,16	0,18	0,18	0,17	0,17	0,15	0,11
Impuesto a los automóviles nuevos (ISAN)	0,07	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05	0,04	0,03	0,04	0,04
Exención ISAN	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Combustibles	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,04	0,13	0,13	0,12
Impuesto a la renta e IVA sobre PyME ^f	0,02	0,03	0,04	0,04	0,04	0,07	0,07	0,07	0,06	0,07

Fuente: Ministerio de Hacienda; para 2011, la fuente para los impuestos es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

n.d. = no se dispone de datos.

^a Considera impuestos sobre diversiones y espectáculos, sorteos, etc.

^b Considera recaudación del impuesto predial y las adquisiciones de bienes raíces desde el Distrito Federal.

^c Alcohol, construcción, conducción y otras licencias; propiedad pública y registro comercial; registro civil.

^d Intereses y empresas de los estados.

^e Multas y sobretasas; donaciones.

^f Recaudación de impuestos de los pequeños y medianos contribuyentes, adquisición de bienes raíces y Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT).

Cuadro 6.2 | Año de promulgación y tasa del impuesto a la nómina hacia fines de 2012

Estado	Año de promulgación	Tasa tributaria	Estado	Año de promulgación	Tasa tributaria
Aguascalientes	2005	1,5%	Morelos	2006	2,0%
Baja California	1975	1,8%	Nayarit	1991	2,0%
Baja California Sur	1990	2,5%	Nuevo León	1976	2,0%
Campeche	1992	2,0%	Oaxaca	2002	2,0%
Chiapas	1989	2,0%	Puebla	1990	2,0%
Chihuahua	1979	1,0%–2,6%	Querétaro	2004	1,6%
Coahuila	1991	1,0%	Quintana Roo	1985	2,0%
Colima	2004	2,0%	San Luis Potosí	1999	2,0%
Distrito Federal	1988	2,0%	Sinaloa	1990	1,5%
Durango	1995	2,0%	Sonora	1977	2,0%
Guanajuato	2004	2,0%	Tabasco	1978	1,0%
Guerrero	1983	2,0%	Tamaulipas	1977	2,0%
Hidalgo	1982	0,05%–2,0%	Tlaxcala	1989	2,0%
Jalisco	1990	2,0%	Veracruz	2001	2,0%
México	1971	2,0%	Yucatán	1992	2,0%
Michoacán	2003	2,0%	Zacatecas	2001	1,9%

Fuente: Leyes tributarias de los estados.

explotados por cada estado, y se ha observado en general una baja disposición a usar estos mecanismos.

Lo anterior se refleja en la lentitud con la que los estados mexicanos han acogido los impuestos a la nómina, su principal fuente de ingresos tributarios. Como se aprecia en el cuadro 6.2, pese a que el Estado de México fue el primero en adoptarlo en 1971, este tributo tardó 35 años en ser introducido por la totalidad de los estados. En 1990 solo la mitad lo había incorporado, mientras que en 2000 aún faltaba que lo acogieran nueve estados. Es probable que esta tardanza se vincule con las características particulares del contexto político mexicano durante la segunda mitad del siglo XX, como se señaló anteriormente. Dado que el destino político de los gobernadores estuvo en gran parte desconectado de las preferencias regionales, los incentivos para hacer uso de los asideros tributarios para financiar el gasto regional han sido débiles.

La adopción de este asidero tributario se caracterizó por un proceso gradual de convergencia donde la mayoría de las tasas se agruparon en torno al 2%, manteniéndose estables. Esta convergencia probablemente se haya visto influida por un proceso de acumulación gradual de información que ha reducido los costos de introducción de estos impuestos, ya que experiencias anteriores de otros estados disminuyeron la incertidumbre de los individuos acerca de la distribución de

los beneficios y los costos y la del gobierno sobre su capacidad para administrar dichos impuestos. Esta hipótesis coincide con los hallazgos de la literatura sobre los factores que influyen en el proceso de reforma política en América Latina (Lora, 2007; Lora y Olivera, 2004). Con el tiempo los estados han aprendido unos de otros que los impuestos a la nómina son relativamente productivos y fáciles de administrar, a la vez que han asimilado la distribución de sus costos (Bahl y Bird, 2008). Una convergencia equivalente ocurrió con los impuestos al alojamiento y la lotería, los cuales fueron introducidos antes de 2006 por todos los estados excepto uno (SHCP, 2007). Las tasas tributarias también han convergido a niveles semejantes: 26 estados adoptaron una tasa del 6% para las loterías en 2006 y, para el impuesto al alojamiento, 27 estados tenían una tasa del 2%.

Con la llegada de una democracia electoral competitiva, los incentivos de los gobernadores cambiaron, pero los resultados siguieron siendo los mismos, como en el caso del IVA a la pequeña empresa, el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto a las ventas finales. En 2002 y 2003 se impulsaron dos reformas para mejorar los ingresos propios de los estados.³ En 2002 se aprobó una reforma del presupuesto (Ley de Ingresos de la Federación) para que los estados pudieran establecer un impuesto de venta final (sobre los ingresos brutos) con una tasa máxima del 3%. Ningún estado aprovechó esta iniciativa, argumentando incertidumbres legales en su capacidad para aplicar este impuesto. En 2003 el gobierno federal propuso una serie de reformas a las leyes del impuesto sobre la renta y el IVA que fueron rechazadas por el Congreso. Por otra parte, este último eliminó ese mismo año la disposición legal introducida el año previo que permitía que los estados recaudaran un impuesto de venta final.⁴ Más allá de las posibles preocupaciones legales, el rechazo por parte de los estados a dicho gravamen debe entenderse dentro del contexto mexicano, donde el IVA o las exacciones sobre el consumo parecen ser particularmente polémicos y políticamente costosos (Magar, Romero y Timmons, 2009). Las propuestas del gobierno federal para ampliar la base tributaria del IVA se rechazaron dos veces en el Congreso, en 2001 y 2004, luego de enconadas discusiones. Después de estos intentos fallidos, los esfuerzos para introducir cualquier impuesto general a las ventas se volvieron políticamente inviables y, por lo tanto, difíciles de aceptar para los estados.

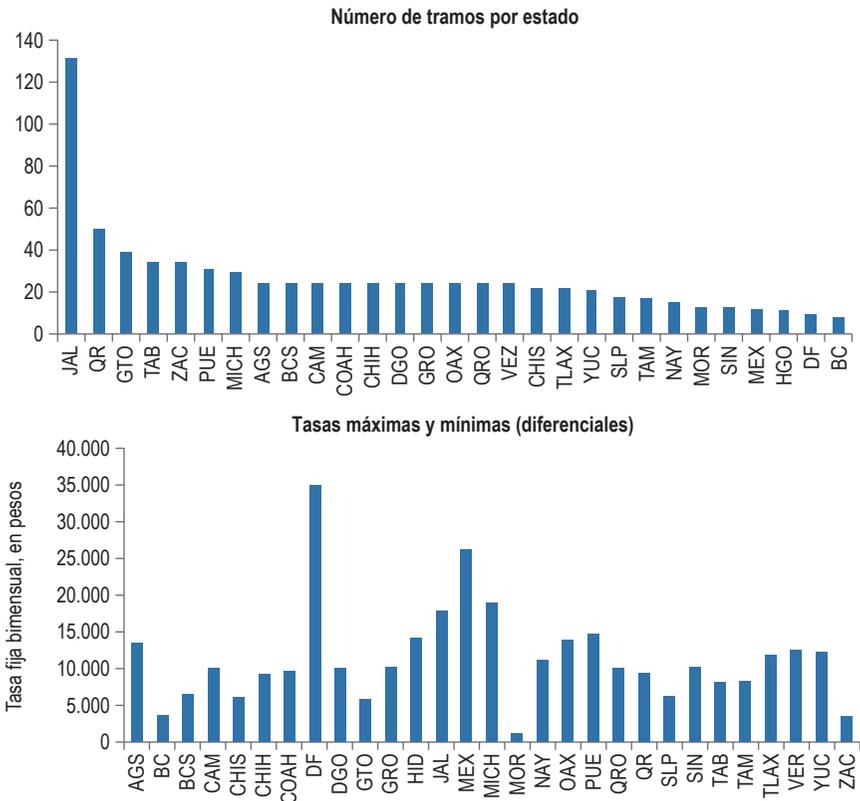
La reticencia de los estados a introducir nuevos asideros tributarios se reforzó con la experiencia del Repecos. En 2003 se realizó una segunda reforma,

³ Para una discusión detallada sobre la evolución de las fuentes de ingresos subnacionales, véase SHCP (2010).

⁴ Para más detalles sobre el tema, véase la Ley de Ingresos de la Federación 2002 y la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2003, que se pueden encontrar en el sitio web www.hacienda.gob.mx.

modificándose las leyes del impuesto a la renta y del IVA para que los estados administraran dichos tributos para los pequeños contribuyentes —es decir, aquellas empresas con ingresos anuales menores de dos millones de pesos—, de manera que mantuvieran el producto de estos asideros tributarios. El esquema también buscó simplificar el pago de impuestos en la medida en que se esperaba que los contribuyentes estimaran sus ingresos brutos y pagaran cuotas bimestrales fijas, sin presentar ninguna declaración de renta. En 2006 el régimen de cuota fija para el Repecos se había vuelto muy complejo, y se caracterizaba por una elevada heterogeneidad entre los estados y altos niveles de evasión. El régimen supuestamente simplificado de Repecos tenía en promedio 29 tramos, con diferenciales de hasta 35.000 pesos entre las cuotas pagadas por el tramo más bajo y el más alto (gráfico 6.2).

Gráfico 6.2 ■ **Tramos del régimen tributario para pequeñas empresas (finales de 2006)**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

A pesar del elevado número de tramos del impuesto, cerca del 90% de los contribuyentes de este régimen fueron situados en el tramo más bajo, aduciendo tener un ingreso anual menor de 150.000 pesos. Esta fue una clara señal de la evasión tributaria, ya que como se muestra en el Censo Económico de 2006, el ingreso promedio anual de las pequeñas tiendas de verduras y frutas —posiblemente la típica pequeña empresa— era de 350.000 pesos. Un estudio realizado en 2011 por el Instituto Tecnológico de Monterrey (ITESM) confirmó que en ese año la evasión de Repecos fue generalizada, y llegó al 97% de la base tributaria, lo cual significó una pérdida de ingresos del 0,6% del PIB.

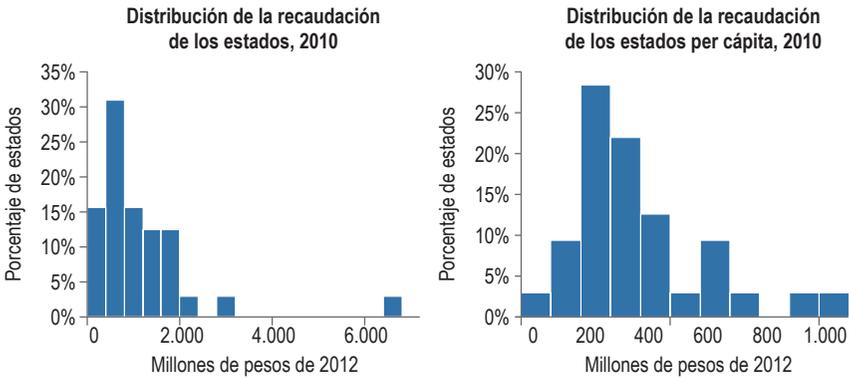
En resumen, el cuadro que surge de la evolución de los ingresos subnacionales entre 2000 y 2007 es de gran precaución cuando los estados utilizan sus asideros tributarios. En el caso del impuesto a la nómina, los estados tardaron más de 30 años en aprender de sus respectivas experiencias y en adoptarlo en todos los ámbitos. Del mismo modo, pese a su significativa base tributaria, los estados parecen reacios a explotar el Repecos o el impuesto al volumen de ventas, probablemente debido a su muy alta visibilidad y a sus costos políticos. En general, entre 2000 y 2007 los esfuerzos de los estados para movilizar fuentes propias de ingresos fueron modestos.

La heterogeneidad de la recaudación tributaria subnacional

Como se mencionó anteriormente, una característica importante de la recaudación tributaria estatal y municipal en México es su marcada heterogeneidad. En 2010, 28 estados recaudaron en promedio menos de \$ 2.000 millones cada uno. Los estados de menor recaudación fueron Tlaxcala (\$ 158,3 millones), Zacatecas (\$ 286,9 millones) y Oaxaca (\$ 374,2 millones). En contraste, los ingresos fiscales del Estado de México fueron casi \$ 6.500 millones. En términos per cápita, las recaudaciones estatales en 2010 fueron, en promedio, \$ 353,9. La variación entre los estados sigue siendo considerable si se utiliza esta medida: las recaudaciones en Campeche (\$ 1.075,3) fueron 10 veces más altas que las de Oaxaca (\$ 98,4).

Los datos del Estado claramente muestran una correlación positiva entre el PIB y la recaudación tributaria per cápita; sin embargo, hay muchas observaciones que están lejos de la línea de tendencia (gráfico 6.3). Si se considera solo la parte del PIB relacionada con los servicios (sector terciario), no existe una relación clara entre las series. Por lo tanto, a pesar de que el PIB explica algunas de las diferencias entre la recaudación tributaria per cápita, no es capaz de explicar su composición. Hay que tener en cuenta que el principal impuesto a nivel estatal es el impuesto a la nómina, el que representaba casi el 50% de todos los ingresos tributarios del Estado en 2010.

Gráfico 6.3 ■ **Recaudación de impuestos estatales por nivel de ingreso, 2010 (en precios de 2012)**



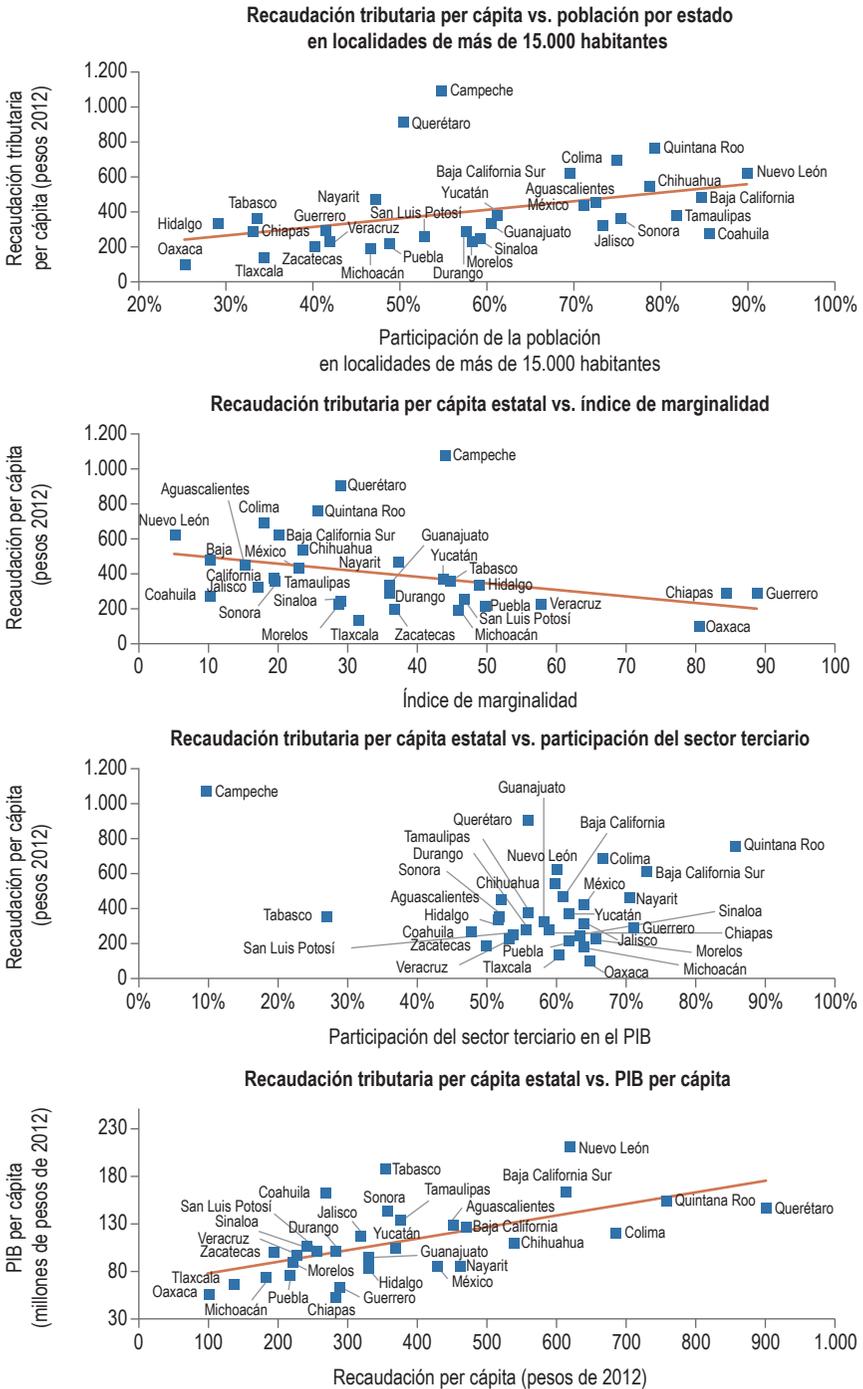
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

También existe una correlación negativa entre la recaudación tributaria en términos per cápita y el índice de pobreza, y una relación positiva entre las recaudaciones y la proporción de la población que vive en zonas urbanas (localidades con más de 15.000 habitantes). El gráfico 6.4 presenta evidencia de la naturaleza específica de las disparidades que los estados enfrentan en la recaudación de impuestos. Las regiones rurales pobres recaudan menos en términos per cápita, y esto reduce los recursos públicos disponibles para promover el desarrollo, lo que a su vez genera un círculo vicioso de baja recaudación tributaria.

La correlación negativa entre la recaudación tributaria en términos per cápita y el índice de pobreza se refleja en el crecimiento de la recaudación entre 2005 y 2010, que varía sustancialmente entre los estados. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tres estados (Baja California, Chihuahua y Tlaxcala) registraron una pequeña disminución de la recaudación tributaria per cápita durante este período. Por el contrario, hubo estados, como Aguascalientes, Campeche, Colima, Morelos y Tabasco, donde las recaudaciones per cápita crecieron más del 15% por año.

La tributación municipal es aún más heterogénea. Su distribución en términos per cápita se presenta en el gráfico 6.5, y el rango está segmentado debido a la fuerte pendiente de la distribución. La primera imagen muestra todos los municipios, mientras que la segunda solo aquellos que tienen menos de \$ 300 de ingresos tributarios per cápita (aproximadamente un 91%). De manera extraordinaria, el municipio de San Pedro Garza García, en el estado de Nuevo León, recaudó en 2010 más de \$ 5.300 per cápita. Se debe mencionar que en este nivel de gobierno, el gravamen más relevante es el impuesto a la propiedad

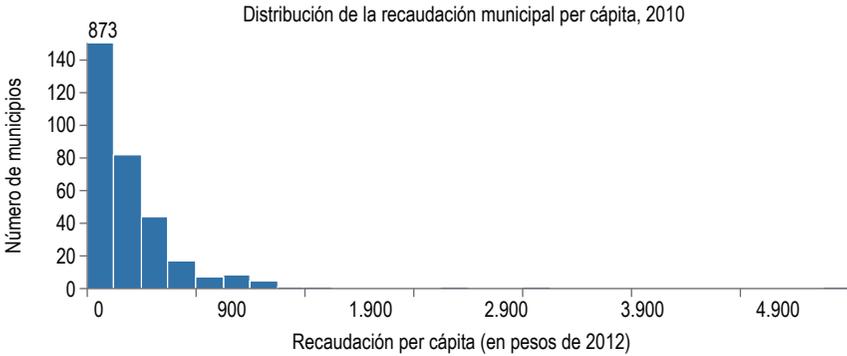
Gráfico 6.4 Recaudación de impuestos estatales y pobreza



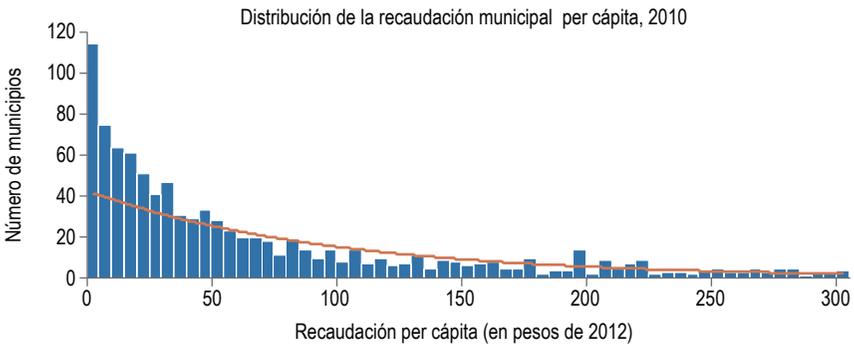
Fuente: INEGI.

Gráfico 6.5 **Distribución de la recaudación tributaria municipal per cápita, 2010**

Total municipalidades



Municipalidades con ingresos inferiores a \$300



Fuente: INEGI.

(predial), que representó un 59,3% del total de los ingresos tributarios municipales reportados en 2010.

Intentos de reducir los desequilibrios: la reforma de 2007 y su impacto

El gobierno mexicano reconoció en 2007 que era necesario actualizar el Pacto Fiscal Federal para generar mayor responsabilidad entre los tres niveles de gobierno y mejorar la calidad del gasto. Con ese objetivo, la reforma tributaria de ese año introdujo un pilar federalista para:

- Extender las potestades tributarias de los estados sin socavar las finanzas federales.

- Mejorar los incentivos integrados en las fórmulas de transferencias desde los tipos de aportaciones (afectadas) y participaciones (no afectadas), bajo la condición de no reducir el valor nominal de las transferencias a ningún estado.
- Armonizar la contabilidad en todos los niveles de gobierno.
- Fortalecer la auditoría local (SHCP, 2007; SHCP, 2009).

La ampliación de las potestades tributarias y el fortalecimiento de incentivos para su uso

Según lo establecido por la literatura sobre federalismo fiscal, entre las mejores fuentes de ingresos potenciales para los gobiernos subnacionales se encuentran los impuestos específicos regionales, como un impuesto sobre el combustible (Bahl y Bird, 2008; Bird, 2011). La mayoría de los gobiernos centrales ya obtiene importantes ingresos por este gravamen que también podría aplicarse a nivel estadual. Los estados podrían imponer diferentes tasas tributarias con la única restricción de mantenerlas cercanas a las de sus vecinos inmediatos, debido a la movilidad de la base tributaria (Bird, 2011). Del mismo modo, los gobiernos regionales tienen la opción de aplicar un impuesto a los vehículos para obtener ingresos adicionales. Una cuota anual por la licencia de automóvil puede valorizar efectivamente la provisión pública de servicios o externalidades. Dichas tarifas podrían incluso estar basadas en características que determinan ciertos costos y externalidades. Un motor viejo y de gran tamaño contamina más y por lo tanto se debe fijar una tarifa más alta. Los camiones con la relación más alta de eje-peso deben pagar más, ya que son los vehículos que más dañan los caminos. En resumen, la tributación subnacional de automóviles y combustible es una buena opción para los gobiernos regionales y locales. Al gravar el combustible y los vehículos, el Estado y los gobiernos locales no solo recaudarían recursos adicionales, sino que también abordarían externalidades y problemas de valoración.

En línea con la literatura sobre federalismo fiscal, la reforma de 2007 buscó expandir los poderes tributarios de los estados a partir de ampliar sobre todo el uso de impuestos específicos a los combustibles y tasas sobre los automóviles, otorgándoles a los estados los siguientes poderes adicionales:⁵

- **Impuesto estatal sobre el combustible:** impuesto sobre la venta final de combustibles de 36 centavos por litro, establecido como un impuesto

⁵ Para una discusión detallada de la reforma de 2007, véase Revilla (2012) y De Urioste (2008).

federal administrado por los estados hasta 2012, con la expectativa de que para entonces se pudiera reformar la Constitución, por lo que lograría convertirse en un tributo subnacional con tasas fijadas por los estados.

- **Impuesto a la tenencia de automóvil:** la federación transfirió a los estados el poder de gravar la propiedad de los vehículos.
- **Impuesto especial sobre las bebidas alcohólicas:** se permitió a los estados legislar un impuesto a las ventas finales de bebidas alcohólicas, excepto la cerveza.

La reforma también modificó las fórmulas de participaciones para recompensar los esfuerzos de recaudación tributaria y la actividad económica (medida por el PIB). El nuevo procedimiento utilizó las siguientes ponderaciones:

- 60% por el crecimiento del PIB en el estado.
- 30% por el aumento de los ingresos del estado.
- 10% para la participación de los ingresos de cada estado en el total.⁶

Todos los cambios se hicieron bajo la premisa de que ninguna entidad sufriría una reducción nominal respecto del nivel de 2007; por lo tanto, solo los incrementos en participaciones sobre el nivel de 2007 se distribuyen de acuerdo con las nuevas fórmulas.⁷ Como se muestra en el gráfico 6.6, el resultado de la nueva fórmula es que las transferencias per cápita aumentan más para aquellos

⁶ La fórmula anterior tenía tres coeficientes que distribuían los fondos en las siguientes proporciones:

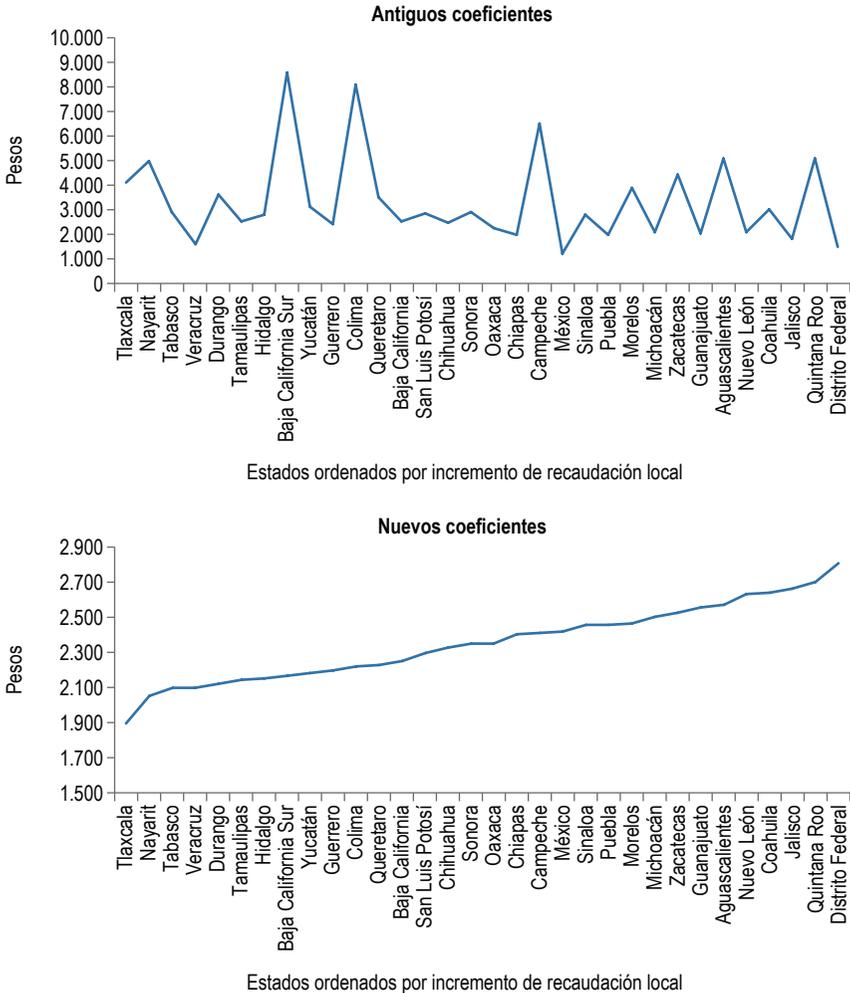
- 45,17 % de acuerdo con la población relativa del estado.
- 45,17% de acuerdo con los aumentos en los ingresos de un conjunto de impuestos específicos locales (como *proxy* del esfuerzo local y de la actividad económica del estado).
- 9,66% según un coeficiente de redistribución, equivalente al inverso de los dos anteriores.

⁷ Del mismo modo, las fórmulas de aportaciones también fueron modificadas para las transferencias con fines específicos de educación. Los criterios para la asignación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), destinados a dar mayor transparencia a la distribución del fondo, promueven la calidad de la educación básica y reducen disparidades en el gasto federal para estudiantes.

La nueva fórmula utiliza las siguientes ponderaciones:

- 20% para cerrar la brecha entre la transferencia per cápita y el promedio de transferencia per cápita.
- 50% de la masa salarial.
- 10% para premiar la calidad de la educación.
- 20% del gasto público en educación.

Gráfico 6.6 ■ **Transferencias per cápita y esfuerzo fiscal, 2006**



Fuente: De Urioste (2008).

estados con un esfuerzo fiscal mayor (panel superior), mientras que con la fórmula anterior las transferencias per cápita no se correlacionaban con los esfuerzos fiscales (panel inferior).

Además, para reforzar los incentivos para la movilización de recursos, se creó el Fondo de Fiscalización (FOFIE), con la finalidad de premiar a aquellas entidades que tengan una mayor recaudación de Repecos. Además de estas modificaciones, que tuvieron una influencia directa en la capacidad y los incentivos de los estados para recaudar impuestos, la reforma de 2007 también

aumentó la transparencia y rendición de cuentas de los mismos, mediante el inicio de un proceso de armonización contable y el fortalecimiento de los auditores a nivel estatal. Como resultado de estos cambios, el Congreso aprobó en 2008 la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que incluye, entre otros:

- Requerimientos armonizados de presupuestación y contabilidad.
- Exigencias mínimas de información financiera.
- Aspectos principales de cuentas públicas anuales.
- Incorporación de mejores prácticas internacionales (por ejemplo, contabilidad sobre base devengada).

En relación con la auditoría, la reforma reforzó los poderes de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), un órgano técnico de la Cámara de Diputados, para controlar y hacer recomendaciones sobre las transferencias federales recibidas por los estados y municipios, con excepción de las participaciones. Asimismo, con el fin de reforzar las competencias de los auditores del Estado, se estableció que deberían ser propuestos por las dos terceras partes de las legislaturas de los estados y por un período no inferior a siete años.

En suma, la reforma de 2007 fue claramente significativa e integral y no solo buscó mejorar los ingresos subnacionales, sino también fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de los estados y municipios. Esta reforma logró grandes avances en la modernización de las relaciones fiscales intergubernamentales de México en lo que respecta a la movilización de ingresos locales, transferencias y rendición de cuentas.

El impacto de la reforma

Dado el carácter gradual de los nuevos incentivos que intervienen en las fórmulas de participaciones, el pleno impacto de la reforma sobre el esfuerzo fiscal subnacional no se puede materializar hasta pasados cinco años, cuando el nivel de las participaciones de 2007 sea una fracción mínima de las participaciones totales.⁸ Sin embargo, una evaluación preliminar después de cinco años (2012) muestra que el impacto en los ingresos subnacionales ha sido relativamente modesto. Como se muestra en el cuadro 6.1, casi al inicio de este capítulo, los ingresos subnacionales totales aumentaron un 0,2% del PIB a partir de 2007 —debido sobre todo a la introducción del nuevo impuesto estatal al combustible, equivalente a un 0,12% del PIB, a la mejora en la recaudación del impuesto a la nómina y a un

⁸ A fines de 2012 la proporción de participaciones distribuidas bajo la nueva fórmula ascendía al 30%.

aumento del 0,05% del PIB en los ingresos no tributarios—, mientras que los niveles de desequilibrio vertical fiscal se han mantenido en torno al 90%.⁹

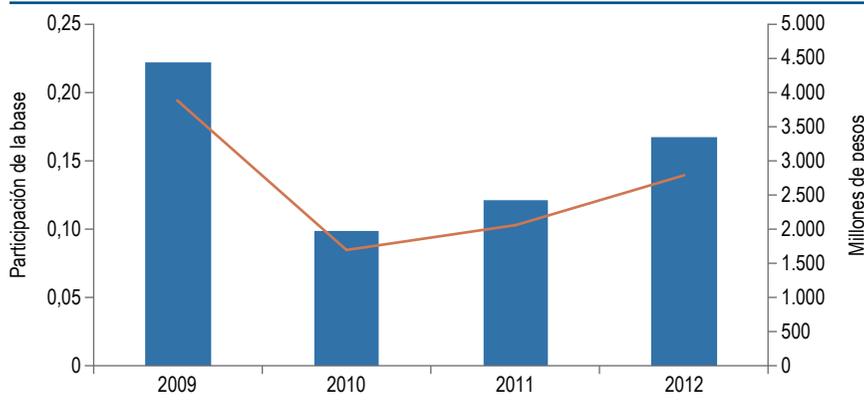
Un factor que podría estar ocultando el impacto de la reforma es la recesión económica de 2009. Ese año, la economía mexicana experimentó su más profunda crisis desde la Gran Depresión, lo cual socavó significativamente los ingresos fiscales a nivel federal y subnacional. En tal contexto, los esfuerzos de movilización de ingresos se hicieron más difíciles y probablemente no óptimos, al menos hasta la recuperación de la economía. Sin embargo, como se discute a continuación, la heterogeneidad del desempeño de los diferentes asideros tributarios sugiere que había en juego factores adicionales más allá de la desaceleración cíclica. Mientras que algunos asideros tributarios, como el impuesto sobre el combustible o el impuesto a la nómina, han tenido un buen desempeño, la movilización de ingresos de otros gravámenes directamente afectados por la reforma se ha mantenido sin variación, como el caso de Repecos, o permanecen en gran medida sin explotar, como el impuesto a la tenencia de automóvil o el impuesto específico a las bebidas alcohólicas.

El asidero tributario subnacional de mejor desempeño ha sido el impuesto a los combustibles, el cual proporciona alrededor de 0,13 puntos básicos del PIB en ingresos adicionales. Según lo previsto en la reforma, este impuesto se ha convertido en una gran fuente de ingresos para los estados, seguido solo por el impuesto a la nómina y el impuesto a la tenencia de automóvil. Los estados han sido proactivos en reducir la evasión de este impuesto, como lo demuestra la disminución significativa de la misma entre 2009 y 2010, y el hecho de que se mantenga a niveles bajos (gráfico 6.7).¹⁰ Sin embargo, una de las causas de la precaución es que a pesar de sus niveles relativamente bajos, la evasión de impuestos ha ido en aumento en 2011 y 2012, estimándose ingresos no percibidos por 3.300 millones de pesos. Esto ha llevado a que los estados solicitaran que sea el gobierno federal el encargado de recaudar el impuesto en el nivel mayorista para reducir la evasión tributaria.

Mientras que en un comienzo la movilización de ingresos de este impuesto fue exitosa, su contribución al fortalecimiento de la relación fiscal entre los

⁹ Esta evaluación coincide con la del Ministerio de Hacienda, que afirma en sus memorias 2006-12 que, a pesar de la reforma, los esfuerzos de movilización de ingresos de los estados se mantienen por debajo de su potencial, y que el reto futuro es reducir la evasión tributaria en particular con el Repecos (SHCP, 2013).

¹⁰ Para estimar el potencial tributario se utilizó el volumen de las ventas nacionales de diésel, gasolina regular y premium publicados por el Ministerio de Energía, y luego se multiplicó por las tasas de impuestos de: 36 centavos por litro para la gasolina regular, 43,92 centavos por litro para la premium y 29,98 centavos por litro para el diésel.

Gráfico 6.7 ■ **Evasión del impuesto estatal a los combustibles**

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda.

servicios prestados y los costos es menos clara. Debido a que en México el precio de la gasolina es fijado por el gobierno federal, el nuevo impuesto no se tradujo en un aumento de los precios de la gasolina al público, sino en un mayor subsidio a la gasolina por parte del gobierno federal.¹¹ Como resultado, la naturaleza de este impuesto a los combustibles es más cercana a una transferencia no condicionada que a un impuesto específico regional; por lo tanto, exime a los estados de cualquier costo político y debilita el vínculo fiscal entre los beneficios recibidos del gasto a nivel estatal y los costos de ese gasto. La reforma de 2007 preveía originalmente que este impuesto fuera un incentivo transitorio (hasta 2012), y que la Constitución lo pudiera reformar para transformarlo en un impuesto subnacional de pleno derecho que fortalecería la vinculación fiscal. Estas reformas no se materializaron y, por lo tanto, la naturaleza del impuesto estatal a los combustibles se ha mantenido cercana a una transferencia federal no condicionada.¹²

En contraste con el impuesto a los combustibles, el impuesto a la tenencia de automóvil ha sido prácticamente desaprovechado por los estados. Como

¹¹ Los precios de la gasolina en México han sido establecidos históricamente por el gobierno federal, y el gobierno ha subsidiado la diferencia entre el precio público y de referencia de mercado; por lo tanto, ya que los otros 36 centavos por litro no se reflejaron en mayores precios, se aumentó la cantidad de subsidios a la gasolina. Para una discusión detallada sobre el mecanismo para fijar el precio de la gasolina, véase SHCP (2012).

¹² El impuesto estatal al combustible como originalmente estaba previsto en la reforma expiró en 2012, pero el Congreso ha incluido desde entonces las disposiciones necesarias en la Ley de Ingresos de la Federación para que siga funcionando como un incentivo. Para más detalles véase la Ley de Ingresos de la Federación 2012 y 2013.

ya se mencionó, la reforma de 2007 transformó el impuesto federal de tenencia de automóviles en un impuesto estatal, con una transición gradual que se completaría en 2011, cuando los estados que optaron por seguir utilizando este impuesto tuvieron que promulgar leyes de tenencia locales. A pesar de que este gravamen representa el segundo ingreso fiscal más importante a nivel estatal, en 2012 la mayoría de los estados decidió derogarlo, reducir su tasa o erosionar su base. Los ingresos procedentes de este impuesto se han reducido en un 38% en términos reales desde que el mismo fue transferido a los estados, observándose una disminución en todos ellos, excepto en siete casos. Los estados podrían contar con 10.000 millones de pesos adicionales solo por mantener los mismos ingresos reales recaudados cuando el impuesto era federal.

Una posible explicación para la erosión del impuesto a la tenencia de automóvil es la competencia tributaria destructiva con las jurisdicciones más ricas —con bases tributarias más grandes—, que reducen las tasas para atraer una mayor base imponible (Bahl y Bird, 2008; Salmon, 2006). Si esta movilidad fuera el mecanismo principal que subyace a la competencia tributaria, se esperaría que áreas metropolitanas vecinas presentaran erosiones más agudas de los ingresos de este impuesto, ya que los costos de movilidad serían menores. Sin embargo, este no parece ser el caso. Por ejemplo, podría pensarse que el Estado de México, siendo vecino del pudiente Distrito Federal, sería particularmente vulnerable a este tipo de competencia; no obstante, ha sido el estado con el mejor desempeño en la recaudación de este impuesto. Por el contrario, es probable que los propietarios de automóviles del estado de Chihuahua enfrenten los costos más altos de movilidad (necesitarían conducir cientos de kilómetros para registrar su coche en un estado vecino o viceversa), a pesar de que este estado es uno de los cuatro que ha derogado completamente este gravamen.

Para comprender el deslucido comportamiento de este impuesto, deben considerarse factores de economía política. El impuesto a la tenencia de automóvil fue introducido en la década de 1970, bajo la creencia de que estaba destinado a financiar los costos de la organización de los Juegos Olímpicos de 1968 en Ciudad de México (Ortiz Mena, 1998). Sin embargo, al terminar los Juegos no se eliminó, y se convirtió desde entonces en un gravamen muy visible, sujeto a un constante debate político del cual los estados no han estado ausentes. A partir de 2009, la eliminación de la tenencia ha formado parte de todas las campañas electorales regionales, motivando una “carrera hacia el fondo”. Por ejemplo, en 2010 se efectuaron 12 elecciones a gobernador y en todas ellas al menos uno de los candidatos utilizó la eliminación del tributo como bandera política (Reveles Vázquez, 2012). La mayoría de los estados optó por erosionar la base

tributaria al eximir a los vehículos hasta cierto valor, bajo determinadas condiciones como el no tener deudas fiscales con el gobierno estatal.¹³

En una línea similar, el impuesto específico sobre las bebidas alcohólicas no ha sido explotado en gran parte de los estados. Como se mencionó anteriormente, uno de los asideros tributarios adicionales concedidos a los estados en 2007 fue la capacidad de gravar las bebidas alcohólicas, con excepción de la cerveza, cuyo gravamen se mantuvo a nivel exclusivamente federal. Sin embargo, en 2012 solo dos estados de 32 (Baja California y Queretaro) habían introducido este impuesto específico, de modo que la mayoría renunciaba así a significativos ingresos potenciales (Indetec, 2012). Haciendo uso de las Cuentas Nacionales, que muestran el consumo de bebidas alcohólicas, y la Encuesta Industrial Mensual, para diferenciar entre la cerveza y otras bebidas, se estimó que la base para el impuesto estatal específico sobre las bebidas alcohólicas es 25.800 millones de pesos. Por lo tanto, mediante la introducción de un impuesto específico del 10%, los estados recaudarían ingresos adicionales de 2.600 millones de pesos.¹⁴

El impacto de la reforma de 2007 sobre los ingresos de Repecos ha sido decepcionante. Como se mencionó anteriormente, la reforma creó el FOFIE para premiar a aquellos estados con el mejor crecimiento de ingresos de Repecos. En 2011, este fondo había crecido a 22.000 millones de pesos, que debían ser distribuidos de acuerdo con los esfuerzos de movilización de ingresos. Sin embargo, los niveles de evasión de Repecos se mantuvieron por encima del 90%, prácticamente igual a los años previos a la reforma.¹⁵ En 2010, la evasión tributaria total de este régimen se estimó en un 96,2%, siendo el estado de Baja California el único con una evasión inferior al 90%. Los ingresos no percibidos estimados ascienden a 68.300 millones de pesos.

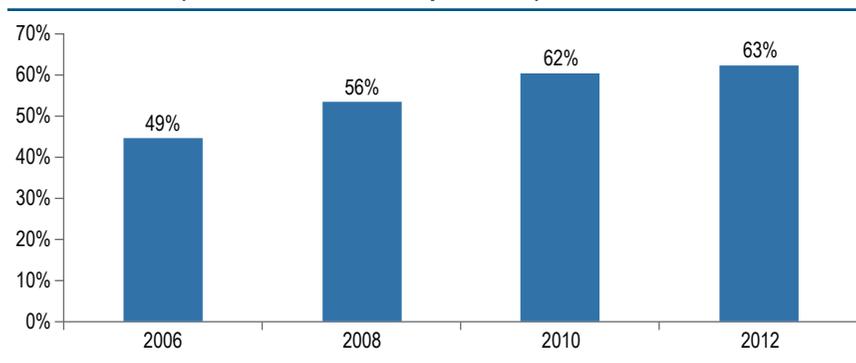
La renuencia de los estados a explotar los impuestos al consumo se manifestó nuevamente en la discusión de la Ley Federal de Presupuesto de 2012,

¹³ Para una revisión detallada de la base y tasa tributaria para cada estado, véase Indetec (2012).

¹⁴ Las Cuentas Nacionales estiman que para 2011 el consumo total de bebidas alcohólicas fue de 187.300 millones pesos, sin desagregación por tipos de bebidas. Siguiendo la metodología utilizada por el Instituto Tecnológico de Monterrey (ITESM) (ITESM, 2009) y la Encuesta Industrial Mensual Ampliada del INEGI, se estima que un 77% del consumo corresponde a cerveza, un 4% a vino y un 19% a bebidas alcohólicas. Dado que la estimación de las Cuentas Nacionales es a precios de mercado, es necesario deducir el IVA y el impuesto específico federal para estimar la base tributaria estatal.

¹⁵ Las tasas de evasión están basadas en ITESM (2011), que utiliza la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) para estimar el número de Repecos y sus ingresos. Los hallazgos son consistentes con una serie de estudios que han encontrado niveles de evasión cercanos al 90% entre Repecos (ITAM, 2006; ITESM, 2009).

Gráfico 6.8 ■ **Esfuerzo fiscal en el impuesto a la nómina (recaudación efectiva/potencial)**



Fuente: Elaboración propia.

cuando el gobierno federal propuso conceder a los estados la capacidad de aplicar un impuesto a las ventas finales, con una tasa de hasta el 5%. En la víspera de su debate en la Comisión de Hacienda y Crédito Público, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) se opuso públicamente a la introducción de este gravamen, argumentando que no debía haber aumentos de impuestos (Arteaga, 2011). Al día siguiente, esta propuesta fue rechazada por unanimidad en la Comisión (Gaceta Parlamentaria, 2011). Por segunda vez en menos de 10 años, los estados objetaron no solo la introducción de un impuesto sobre las ventas a nivel estatal, sino incluso el tener la prerrogativa de hacerlo. El rechazo de este impuesto se produjo a pesar de haber sido una de las principales propuestas de la Convención Nacional Hacendaria celebrada entre los estados y el gobierno federal en 2004.¹⁶

En contraste con la baja del esfuerzo fiscal en Repecos, el impuesto a la tenencia de automóvil y el impuesto específico sobre las bebidas alcohólicas, los esfuerzos de movilización de ingresos con el impuesto a la nómina han mejorado en general. Hay evidencia de que la tendencia a mediano plazo de la convergencia con la explotación del impuesto a la nómina continúa, como lo demuestra la mejora permanente del esfuerzo fiscal, aunque todavía en niveles relativamente bajos. El gráfico 6.8 muestra el esfuerzo fiscal estimado por los estados en el impuesto a la nómina, calculado como la relación entre los ingresos reales y los ingresos potenciales. Estos últimos se estiman en base al total del impuesto a la nómina derivado de la ENOE y asumiendo una tasa de impuesto generalizada de

¹⁶ Los resultados de la Convención Nacional Hacendaria 2004 se pueden encontrar en el sitio web <http://www.indetec.gob.mx/cnh/>.

2,5%, que fue la tasa más alta a fines de 2012.¹⁷ Sobre la base de este cálculo, los esfuerzos tributarios han mejorado en 14 puntos porcentuales entre 2006 y 2012, y la mayor parte del aumento tuvo lugar entre 2006 y 2010. Los ingresos potenciales no cobrados a fines de 2012 fueron de 24.600 millones de pesos, concentrados en gran medida en los trabajadores del sector público.

En línea con estos resultados, diversos estudios han señalado que el esfuerzo fiscal realizado por los estados sobre los impuestos a la nómina han mejorado en general (Bonet y Rueda, 2012; Puente Treviño y Rodríguez, 2011), aunque persisten importantes niveles de evasión debido a las exenciones de ciertos grupos, como los funcionarios públicos estatales y la falta de pago por parte de algunas empresas de propiedad del Estado federal (Sánchez Gavito, 2011; Olivera Sánchez y Velázquez Beltrán, 2012).¹⁸ La mejora en la recaudación del impuesto a la nómina es una señal de que los estados han aumentado su capacidad de administración tributaria con los años.

En síntesis, en los años posteriores a la reforma, los esfuerzos de movilización de ingresos subnacionales en general han sido relativamente modestos, aunque existen marcadas diferencias en la explotación de los diferentes asideros tributarios. Por un lado, los estados han sido reacios a explotar los impuestos más visibles o políticamente controvertidos, como el impuesto a la tenencia de automóvil, el IVA a la pequeña empresa o el específico sobre las bebidas alcohólicas. Dichos estados han erosionado la base tributaria o abiertamente eliminado el impuesto, con una reducción resultante de alrededor del 40% de los ingresos reales; de los 32 estados, solo dos han promulgado el impuesto específico regional sobre las bebidas alcohólicas, y los niveles de evasión fiscal del IVA para la pequeña empresa se han mantenido muy por encima del 90%. Además, los estados rechazaron de nuevo la facultad de gravar un impuesto sobre las ventas finales. Por otro lado, los esfuerzos fiscales con los asideros tributarios menos costosos políticamente o de menor incertidumbre se han adecuado o mejorado. Los estados han acogido

¹⁷ La ENOE proporciona el número de trabajadores asalariados en los siguientes tramos de salario: menos de un salario mínimo (SM), más de 1 SM y menos de 2 SM, más de 2 SM y menos de 3 SM, más de 3 SM y menos de 5 SM, más de 5 SM y no especificado. Para el tramo de más de 5 SM se asume que los trabajadores ganaban en promedio 14 SM en base a los datos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), mientras que en los casos no especificados se calcula que ganaban el salario medio. Al multiplicar el número de trabajadores en cada tramo por el salario promedio por tramo se obtuvo la base del impuesto a la nómina, que luego se multiplicó por 2,5% para obtener el potencial tributario.

¹⁸ Los estados se quejan de que las empresas de propiedad del gobierno federal no pagan impuestos locales a la nómina con regularidad, y el gobierno federal se queja de que los estados no pagan los impuestos federales sobre la renta de los trabajadores estatales. Como resultado, en los últimos años ha habido una serie de esfuerzos para regularizar ambos pagos.

con satisfacción el impuesto estatal sobre el combustible y han sido proactivos en mantener bajos los niveles de evasión, con un pequeño costo político, ya que el impuesto no tiene impacto en el precio final y se asemeja a una transferencia incondicional. Del mismo modo, los estados han continuado con su mejora a mediano plazo en el esfuerzo fiscal sobre el impuesto a la nómina. Esto se ha logrado a través de mejoras en la administración tributaria, ya que las tasas tributarias entre 2007 y 2012 no aumentaron, lo que debilita el argumento de que los ingresos estatales son bajos debido a la débil capacidad de la administración tributaria.

La selectividad de los estados en los esfuerzos de movilización de ingresos propios ha tenido un costo considerable en términos de ingresos no percibidos. En total, las bases tributarias sin explotar o subutilizadas estimadas ascienden a 108.000 millones de pesos, cerca del 1% del PIB, incluso sin tomar en cuenta los posibles ingresos del rechazado impuesto sobre las ventas finales. Si se considerasen estos ingresos, los ingresos propios de los estados prácticamente se duplicarían, reduciendo los desequilibrios fiscales verticales a alrededor de un 80%. Por otra parte, al negarse repetidamente la posibilidad de explotar las grandes bases tributarias al consumo, los estados parecen haberse “condenado” a altos niveles de dependencia de las transferencias; en otras palabras, parecen querer seguir siendo grandes receptores y gastadores de transferencias federales. La decisión de los estados de depender en gran medida del impuesto a la nómina tiene costos de eficiencia. Se ha debatido ampliamente en la literatura que los impuestos a la nómina reducen los incentivos para la participación en la fuerza laboral formal (Levy, 2010), así como la productividad laboral y la producción (Ahmad y Best, 2012).

Gobernadores, profesores y diputados: la economía política de una restricción presupuestaria débil

Una restricción presupuestaria fuerte es ese conjunto de reglas fiscales, escritas o no, que obligan a los gobiernos regionales a internalizar el costo total de sus decisiones de gasto y, por lo tanto, evitar que el gobierno central se vea forzado a financiar gastos regionales innecesarios (Rodden, Eskeland y Litvack, 2003; Rodden, 2006; Boadway y Shah, 2007). La clave para una restricción presupuestaria fuerte es la forma en que el gobierno federal hace uso de las transferencias intergubernamentales. Cuando las transferencias están sujetas a presiones del gobierno regional o son utilizadas para rescatar a una jurisdicción con problemas, incluso cuando estos sean auto-infligidos, la restricción presupuestaria se vuelve débil. En otras palabras, el tema principal es la capacidad del gobierno central para comprometerse de manera creíble a no rescatar ni otorgar transferencias adicionales a gobiernos regionales que han gastado o se han endeudado en exceso.

Entonces, si el gobierno central puede hacer esto, los gobiernos locales se verán disuadidos de gastar demasiado y tendrán un fuerte incentivo para fortalecer su esfuerzo fiscal. Por el contrario, si el gobierno no es capaz de establecer un compromiso creíble, los gobiernos locales tendrán un fuerte incentivo para gastar más y minimizar su esfuerzo fiscal, a la espera de que el gobierno central los rescate de sus problemas fiscales. Hay varios factores que influyen en la capacidad del gobierno de generar este compromiso con una restricción presupuestaria fuerte.

Acaso la forma más citada de un compromiso creíble del gobierno central con la disciplina fiscal subnacional sea la relacionada con reducir la discrecionalidad de las transferencias intergubernamentales. Si el gobierno central tiene poderes discrecionales sobre estas transferencias, los gobiernos regionales cuentan con un fuerte incentivo para presionar por más recursos. Por el contrario, si el gobierno central no tiene poder discrecional, entonces las presiones de los gobiernos regionales serían por lo general infructuosas. De aquí que la lección más importante de la literatura sobre restricciones presupuestarias se refiere a la claridad y la previsibilidad de las reglas que regulan las transferencias intergubernamentales. Con normas presupuestarias claras y previsibles, el gobierno central puede comprometerse a no validar las políticas fiscales subnacionales poco sólidas (Rodden, Eskeland y Litvack, 2003; Boadway y Shah, 2007).

El cuadro 6.3 muestra la evolución de las transferencias federales como porcentaje del PIB y clasificadas por nivel de discrecionalidad. El total de transferencias registró un aumento significativo de alrededor del 1% del PIB a partir de 2006, lo cual se vio impulsado principalmente por las transferencias discrecionales que crecieron en torno a un 0,5% del PIB. La expresión no discrecional abarca las transferencias cuyo tamaño y distribución están predeterminadas por fórmulas en cuyo caso el gobierno federal solo hace un cálculo, sin negociar con los estados involucrados.¹⁹ La reforma de 2007 dio un gran paso para mejorar los incentivos arraigados en estas transferencias —participaciones y

¹⁹ Los fondos clasificados como no discrecionales son: Fondo General, Fondo de Aportaciones para Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Incentivos Económicos, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIF), Fondo de Fiscalización, Fondo de Fomento Municipal, Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), Fondo de Extracción de Hidrocarburos, 0,136% RFP, Derecho Adicional por Extracción de Petróleo y Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES).

Cuadro 6.3 ■ **Transferencias según grado de discrecionalidad (como porcentaje del PIB)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fondos no asignados	4,2%	4,1%	4,1%	4,2%	4,4%	4,1%	4,7%	4,2%	4,3%	4,5%
Educación primaria	2,3%	2,2%	2,1%	2,2%	2,1%	2,0%	2,0%	2,2%	2,1%	2,0%
Salud	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
A. Transferencias no discrecionales automáticas	6,9%	6,8%	6,6%	6,8%	6,8%	6,5%	7,1%	6,8%	6,9%	6,9%
Relacionadas con educación	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,6%	0,8%	1,0%	1,0%	1,0%
Otras	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
B. Transferencias discrecionales	0,6%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,8%	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%
Total transferencias (A+B)	7,5%	7,3%	7,1%	7,4%	7,4%	7,3%	8,2%	8,0%	8,1%	8,1%
Porcentaje de transferencias discrecionales (B/(A+B))	7,4%	7,0%	7,5%	8,4%	8,0%	10,6%	13,0%	15,6%	15,3%	14,3%

Fuente: Secretaría de Hacienda.

Notas: La clasificación entre transferencias discrecionales y no discrecionales se basa en la Ley de Coordinación Fiscal. Los fondos que se consideran no discrecionales incluyen el Fondo General, el Fondo de Aportaciones para Educación Básica y Normal (FAEB), y el Fondo Descentralizado de Servicios de Salud.

transferencias automáticas de educación—, las que se han mantenido en torno a su promedio de 10 años de un 7% del PIB. En cuanto a las transferencias discrecionales, se trata de las que son objeto de negociación entre el gobierno federal y los estados, ya sea en tamaño o distribución.²⁰ Estas transferencias aumentaron de un 0,6% del PIB en 2006 a un 1,2% del PIB en 2011. La mayor parte de las mismas está relacionada con educación, lo que refleja los acuerdos bilaterales (convenios) entre el Ministerio Federal de Educación y los gobiernos estatales para financiar el gasto en esta área.

La evolución de las transferencias sugiere un debilitamiento de la restricción presupuestaria de los estados, ya que estos han obtenido numerosas transferencias discrecionales adicionales. En 2011, alrededor de un 14% de

²⁰ Los fondos que se consideran discrecionales son: Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP), Convenios Educación, Convenios Agua, Convenios Agricultura, Provisiones Salariales y Convenios de Reasignación.

las transferencias totales fueron discrecionales, frente a un 8% en 2006. Estas cifras sugieren que en el margen resulta racional para los gobiernos subnacionales invertir tiempo y recursos en negociaciones presupuestarias con el gobierno federal, en lugar de movilizar ingresos propios. Parecería haber dos factores clave detrás de esta capacidad de los gobiernos estatales para extraer cada vez mayores transferencias: i) el papel fundamental que los gobernadores desempeñan en el Congreso Nacional y ii) la descentralización del gasto en educación.

Según ha sido ampliamente discutido, en condiciones hegemónicas los diputados federales no responden a las demandas de los votantes, sino más bien a las preferencias de los líderes del Partido Nacional, principalmente de cada presidente de turno (Nacif, 2002; Weldon, 2002). Sin embargo, en las nuevas condiciones electorales democráticas logradas en la década de 1990, y de acuerdo con el resultante Congreso fragmentado y pluralista, los jerarcas de los diputados cambiaron, de modo que los gobernadores comenzaron a cumplir un papel clave. Así, se convirtieron en una pieza fundamental para decidir quién gana la mayoría de los escaños en sus estados y quién volverá a la arena local para continuar con su carrera política. Debido a este control sobre los recursos necesarios para una carrera política exitosa, los diputados están vinculados estrechamente a las preferencias de sus gobernadores (Magar, Romero y Timmons, 2009; Langston, 2010). Los gobernadores han sido capaces de influir en la legislación nacional a través de los votos de los delegados de sus estados. En particular, los estados con grandes contingentes de congresistas suelen tener más éxito en obtener fondos federales en las rondas anuales de presupuesto (Rosas y Langston, 2011).

Los gobernadores también han tenido un papel crítico en la aprobación de las reformas. Entre 2007 y 2008, el gobierno del Presidente Calderón obtuvo la aprobación de importantes reformas en el Congreso, como la Reforma Fiscal, la Reforma de Pensiones del Sector Público o la Reforma de Energía, a pesar de enfrentarse a un Congreso dividido, en gran parte a través de negociaciones pragmáticas que incluyeron transferencias adicionales para los estados y una reforma electoral (Magar y Romero, 2008; Magar, Romero y Timmons, 2009; Fernández, 2013). En resumen, la nueva realidad electoral transformó a los gobernadores en agentes clave de poder en el proceso legislativo nacional, con una fuerte influencia en las rondas anuales de presupuesto y sobre la aprobación de las reformas primordiales. No es de extrañar que los gobernadores parezcan utilizar esta influencia para obtener transferencias federales adicionales.

Un segundo factor mencionado como potencialmente debilitador de la restricción presupuestaria de los estados es el gasto descentralizado en educación. En México existe una preocupación generalizada sobre la transparencia

y la rendición de cuentas de estas transferencias educacionales (Fernández, 2013; Muñoz y Echenique, 2013; ASF, 2010). El gasto subnacional en educación se caracteriza por la opacidad y la falta de indicadores fiables incluso sobre los parámetros más básicos, como el número de profesores o estudiantes activos. Por ejemplo, como explica Fernández (2013), es una práctica común que el director de una escuela informe mal sobre el número de alumnos de su establecimiento, duplicando el registro de estudiantes para justificar la demanda de doble financiamiento. Pese a que los estados pueden sospechar que varios de estos informes estadísticos son incorrectos, no están interesados en corregirlos, ya que los fondos federales aumentan si se reporta una mayor cantidad de estudiantes. De este modo, la opacidad en el número de alumnos resulta en un beneficio mutuo para el sindicato de maestros y las autoridades subnacionales. El resultado de esta asimetría de información es que la naturaleza de las transferencias FAEB, a pesar de estar basada en una fórmula, se hace más subjetiva y menos transparente dada la poca claridad de sus principales indicadores.

Un problema adicional es la negociación salarial de dos etapas que tiene lugar entre el gobierno federal, el sindicato de maestros y los estados. En la primera etapa, el gobierno federal acuerda con el sindicato un aumento nacional de los salarios de los maestros y los beneficios. Después de la finalización de esta ronda, por lo general alrededor de mediados de mayo, comienza una segunda etapa bilateral entre el sindicato y cada estado, etapa en la cual el aumento acordado por el gobierno federal se convierte efectivamente en un piso. El resultado de esta segunda ronda de negociaciones solo es plenamente conocido por los estados y el sindicato, aunque existe la expectativa de que la masa salarial total se financiará a través de convenios que complementan las transferencias basadas en fórmulas (Fernández, 2013). Este juego complejo, caracterizado por las asimetrías de información, otorga una amplia gama de posibilidades a los estados y al sindicato para comportarse de manera oportunista y extraer transferencias adicionales del gobierno federal. Este último ha tratado de reducir las asimetrías estableciendo requisitos de información en los presupuestos anuales. Por ejemplo, en el Presupuesto 2010 se incluyó una disposición para solicitar que el Ministerio de Educación conciliara con los estados una base de datos con el número de maestros activos, los profesores asignados a una labor política y el número de estudiantes. A pesar de estos esfuerzos, en 2012 la opacidad todavía dominaba el gasto subnacional en educación.

Un factor agregado que habría contribuido a debilitar la restricción presupuestaria es la falta de transparencia en el endeudamiento subnacional, lo

que impide una regulación efectiva del mercado. A pesar de una serie de reformas institucionales, en 2000 el endeudamiento subnacional todavía se caracterizaba por una débil contención. En este contexto, las autoridades mexicanas enfrentaron dos opciones distintas para fortalecer la restricción presupuestaria: i) mejorar la disciplina de mercado o ii) imponer reglas fiscales. Finalmente, optaron por mejorar la disciplina de mercado, mediante la eliminación de las distorsiones de mercado que impedían que los mercados de capital impusieran disciplina sobre los gobiernos subnacionales. Los objetivos principales de este sistema eran reducir la expectativa de un rescate y mejorar la regulación del mercado de crédito, apoyándose en instituciones internacionales de calificación crediticia.²¹

Con el fin de comprometerse de manera creíble a no rescatar a los gobiernos subnacionales, el gobierno federal redujo su participación en las operaciones de endeudamiento a nivel subnacional estableciendo un modelo de intercepción de fondos fiduciarios. Mientras que la disposición obligaba al gobierno federal a responder a las demandas de los acreedores de los gobiernos subnacionales (*mandatos*), bajo el nuevo esquema la participación del gobierno federal se limitó a seguir una instrucción de los gobiernos subnacionales para depositar sus transferencias para fines generales en una cuenta de fideicomiso. Esto significó que los acreedores de los gobiernos subnacionales ya no podrían reclamar al gobierno federal la deuda impaga, ya que solo los gobiernos subnacionales podían solicitar que se hiciera la transferencia.

Un elemento clave de la reforma para fortalecer la disciplina de mercado fue una adecuada información sobre el endeudamiento subnacional. El nuevo régimen estableció que los gobiernos subnacionales, para los cuales el uso de fondos fiduciarios estaba interceptado, debían inscribir su endeudamiento en el Registro Público del Ministerio de Hacienda y obtener la aprobación de su Congreso local. Además, los estados tenían que estar al día en sus obligaciones de deuda con los bancos de desarrollo. Para hacer el registro atractivo, los préstamos no registrados fueron automáticamente ponderados por riesgo por los reguladores en las dos etapas más exigentes de la calificación. Esto significa que los estados que utilizan sus propios ingresos como garantía aún encontrarían atractivo el registro de su deuda, dado que podrían obtener precios razonables para sus préstamos.

Entre 2000 y 2008, la disciplina de mercado mejorada pareció funcionar bien, ya que la deuda subnacional permaneció por debajo de su nivel de 2000

²¹ Para una discusión detallada sobre la regulación de la deuda subnacional véase Giugale y Webb (2000).

de un 2% del PIB, con una ligera tendencia a la baja. Sin embargo, después de 2008, se incrementó rápidamente, alcanzando casi un 3% del PIB en 2012, lo cual refleja las limitaciones del enfoque de mercado seguido por la reforma de 2000. La deuda subnacional en México sigue siendo solo una fracción de la de otros países federales y, aunque actualmente no parece constituir una fuente de preocupación macroeconómica, en 2012 la sostenibilidad de la deuda de algunos estados fue puesta en cuestionamiento con un deterioro generalizado de la posición fiscal de los estados.²² La falta de transparencia en el endeudamiento subnacional fue un factor determinante del rápido aumento de la deuda, ya que una parte creciente de la misma no estaba registrada en la Secretaría de Hacienda. Desde su creación, el Registro Público se convirtió en la principal fuente de información sobre deuda subnacional para los agentes financieros, por lo que su integridad y fiabilidad es crucial para imponer la disciplina del mercado sobre el endeudamiento subnacional. Sin embargo, a mediados de 2011 la Secretaría se dio cuenta de que los estados habían subregistrado cerca de un 16% de su deuda. El caso más extremo fue el del estado de Coahuila, cuyas obligaciones de deuda verdaderas eran 2,8 veces mayores que las reportadas a la Secretaría de Hacienda.²³ La falta de información adecuada socavó la capacidad del mercado para evitar la excesiva acumulación de deuda y, al menos en el corto plazo, permitió que los estados financiaran el crecimiento del gasto sin tener que aumentar sus esfuerzos fiscales.

En resumen, la creciente importancia política de los gobernadores, una descentralización incompleta y turbia del área de educación, junto con la falta de transparencia del endeudamiento subnacional, aparecen como los factores fundamentales que debilitan la restricción presupuestaria de los estados. Estos últimos han obtenido más transferencias discrecionales principalmente a través de convenios, destinados en principio a financiar el gasto educacional, pero caracterizados por su opacidad. Por otra parte, la opacidad de los indicadores utilizados en la fórmula FAEB hace que esta transferencia sea menos clara y más subjetiva. Además, algunos estados han podido eludir la disciplina de mercado al ocultar el verdadero alcance de sus obligaciones de deuda. En este contexto, los incentivos estatales para comprometerse en esfuerzos de movilización de ingresos políticamente costosos son escasos.

²² Para una evaluación detallada sobre la deuda acumulada véase López Córdoba y Rodríguez Pueblita (2012).

²³ El análisis se realizó comparando los datos reportados por los gobiernos estatales con la información comunicada a los reguladores financieros por los bancos.

Análisis de panel

En esta sección se estima un modelo econométrico para evaluar si un aumento de las transferencias federales a los gobiernos subnacionales se correlaciona con cambios en la movilización de los ingresos de los gobiernos subnacionales en México. Para ello, se utiliza un panel balanceado de los estados mexicanos en el período 2002-12. Los datos sobre transferencias y deudas de los gobiernos subnacionales en el panel fueron producidos por el Ministerio de Hacienda, mientras que el ingreso local (tributario y no tributario) proviene del INEGI. Todas las variables nominales se deflactan utilizando el índice de precios al consumidor nacional construido por este instituto. El panel también incluye variables no fiscales consideradas relevantes para la comprensión de la movilización de ingresos. Las variables no fiscales utilizadas en las siguientes regresiones fueron: el número de trabajadores formales registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); si el año de una observación coincide con un año electoral en el estado; el número de congresistas del estado que están afiliados al partido político del presidente, y una variable *dummy* que refleja si el gobernador y el presidente pertenecen al mismo partido político. Los datos de los trabajadores formales provienen del INEGI, y los del año electoral, de los congresistas y del alineamiento político proceden de la base de datos electoral del Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) y han sido complementados con información de la página del Congreso Nacional.

En el análisis empírico se distingue entre dos tipos de transferencias: participaciones y aportaciones. Como ya se mencionó, las participaciones son transferencias automáticas, basadas en fórmulas, con poco margen de discreción. Mientras tanto, las aportaciones incluyen las transferencias de educación y salud, que también se basan en fórmulas, y algunas transferencias discrecionales que se denominan reasignaciones. El distinguir entre estos dos tipos de transferencias puede ser relevante, pues un aumento de las transferencias no discrecionales no necesariamente involucra un debilitamiento de la restricción presupuestaria. Si los políticos locales miran hacia el futuro y tienen buenas previsiones de las variables que afectan a las transferencias, los cambios en las transferencias no discrecionales podrían ser mayormente anticipados, incorporándose a la restricción presupuestaria *ex ante*. Por su parte, las transferencias discrecionales suelen ser el producto de una negociación política, por lo que son más difíciles de pronosticar e incorporar a la restricción presupuestaria *ex ante*.

Para estimar si transferencias más altas están asociadas con una mayor o menor movilización de ingresos propios, se estima un modelo de regresión de panel de efectos fijos de la forma:

$$R_{it} = \beta_0 + \beta_1 T_{it} + \beta_2 X_{it} + u_i + u_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Donde las β son el coeficiente de interés, R_{it} son cambios reales en algunas variables de ingreso relevantes, T_{it} son los cambios reales en las transferencias y X_{it} son otras variables que pueden afectar la movilización de ingresos. Asimismo, u_i y u_t representan los efectos fijos del gobierno local y del tiempo, respectivamente. Y ε_{it} es el término de error.

Esta sección se centra solo en los ingresos propios de los estados, que incluyen ingresos tributarios y no tributarios.²⁴ Se estima la ecuación (1) para cada uno de estos componentes por separado en lugar de los ingresos locales como un todo, puesto que los factores determinantes de ambas categorías pueden ser diferentes. En particular, los ingresos no tributarios tienden a ser impulsados por la demanda, ya que los ciudadanos se presentan ante el gobierno para “consumir” servicios públicos a cambio de una tarifa.

Los resultados del cuadro 6.4 indican que los factores determinantes de los ingresos no tributarios y tributarios son, en efecto, diferentes. En el caso de los ingresos no tributarios, la mayoría de las variables que comúnmente se consideran determinantes importantes de la movilización de impuestos no tienen una correlación significativa con ellos (véanse las dos primeras columnas). No se encontró evidencia de correlaciones significativas entre las variables relacionadas con el contexto político y la movilización de ingresos no tributarios. Los años electorales no tienen un efecto significativo en los ingresos no tributarios. Del mismo modo, el número de diputados del mismo partido del presidente y el hecho de si el gobernador pertenece al partido del presidente no tienen un efecto directo sobre los ingresos no tributarios. Las variables relacionadas con el estado de la economía local (por ejemplo, cambios en las inversiones federales y en el número de trabajadores formales en el estado) y el nivel relativo de la deuda a principios de un año tampoco se correlacionan significativamente con los cambios en los ingresos no tributarios. Por último, el aumento de transferencias federales no parece inducir pereza fiscal sobre los ingresos no tributarios. Cuando se observan los cambios en cualquiera de las transferencias como un conjunto (primera columna) o cambios en las participaciones y aportaciones (segunda columna) no se encuentra una correlación significativa entre las transferencias y los ingresos no tributarios.

²⁴ La medida de los ingresos no tributarios abarca ingresos procedentes de derechos, productos, explotaciones y contribuciones. La medida de los ingresos tributarios comprende el impuesto a la nómina y algunos otros impuestos locales, como alojamiento y propiedad personal, entre otros. Para el caso del Distrito Federal se incluyen impuestos a la propiedad.

Los resultados para los ingresos tributarios son diferentes (véanse las dos últimas columnas del cuadro 6.4). Los años electorales parecen tener un efecto significativo sobre estos ingresos. Se aprecia que en un estado promedio la recaudación de impuestos cae 58 millones de pesos (en pesos reales de 2011) en un año electoral. Esta cifra es aproximadamente un 4% de los ingresos fiscales promedio en el período. Al igual que en el caso de los ingresos no tributarios, la pertenencia del gobernador al partido del presidente y el número de diputados de ese partido no tienen un efecto directo sobre los ingresos fiscales. En tanto, las variables relacionadas con la actividad económica a nivel estatal tienen efectos significativos en los ingresos tributarios. Los mayores gastos de inversión federal en un estado conducen a un aumento significativo en los ingresos tributarios. En el estado promedio, por cada dólar de aumento en la inversión de bienes federales, las recaudaciones tributarias estatales aumentan en 5 centavos, probablemente debido al crecimiento de la actividad económica provocada por

Cuadro 6.4 | Cambios en la movilización de ingresos

Variable dependiente	Ingresos no tributarios (total de transferencias)		Ingresos no tributarios (participaciones y aportaciones)		Ingresos tributarios (total de transferencias)		Ingresos tributarios (participaciones y aportaciones)	
	Coefficiente	ES	Coefficiente	ES	Coefficiente	ES	Coefficiente	ES
Transferencias (variación)	0,26	0,17			0,02	0,05		
Participaciones (variación)			0,24	0,17			0,06	0,05
Aportaciones (variación)			0,33	0,26			-0,21**	0,09
Inversión federal (variación)	-0,04	0,04	-0,05	0,04	0,04**	0,01	0,04***	0,01
Deuda/PIB inicial (log)	-0,22	0,38	-0,19	0,35	-0,27*	0,13	-0,35**	0,16
Empleo formal (variación)	4e-5	6e-5	4e-5	6e-5	5e-5***	1e-5	5e-5***	1e-5
Año electoral	-2,34	2,43	-2,30	2,43	-0,46*	0,26	-0,58*	0,29
Parlamentarios	-0,02	0,10	0,01	0,10	-1e-3	0,03	0,03	0,05
Gobernador	-1,83	1,55	-1,79	1,59	0,34	0,34	0,20	0,41
Constante	-0,88	2,34	-1,16	2,82	-1,25	0,79	-0,45	1,03
Efectos fijos año	Sí		Sí		Sí		Sí	
R ²	0,28		0,28		0,41		0,43	
N	310		310		310		310	

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los errores estándar robustos se reportan en la columna ES.

*** = significativo; ** = 5%; * = 1%.

(Variación) = indica un cambio real en la variable.

mayores inversiones. En cuanto al ámbito laboral, el aumento del empleo formal conduce a un incremento de los ingresos tributarios, ya que el gobierno estatal recauda un impuesto a la nómina. Se aprecia que por cada trabajador adicional en la economía, los ingresos tributarios de un estado promedio se incrementan en 46 pesos reales.

Los resultados también indican que el aumento de los niveles iniciales de endeudamiento se correlaciona negativamente con los cambios en los ingresos tributarios reales. Varios mecanismos pueden subyacer a esta relación. Como se argumentó en la sección anterior, la falta de transparencia en el endeudamiento subnacional debilitó la disciplina del mercado y permitió que algunos estados se sobre-endeudaran. La acumulación insostenible de deuda podría haber llevado a algunos estados a esperar un rescate del gobierno federal en el futuro, lo que podría haberlos inducido a reducir o al menos retrasar sus esfuerzos de recaudación de impuestos. Este mecanismo es consistente con la presencia de una restricción de presupuesto débil. El hecho de que esta relación se mantenga en el tiempo depende sobre todo de que el gobierno federal valide las expectativas rescatando a los estados endeudados.²⁵ Otro factor que puede estar en juego es que si el sector privado espera que el gobierno federal no rescate a un estado, este pronosticaría un aumento de los impuestos de ese estado en el futuro. Esto podría llevar al sector privado a desviar la actividad económica a otro estado, reduciendo la recaudación de impuestos del estado. Por lo tanto, aunque la evidencia inicial sugiere que la baja disciplina del mercado sobre el endeudamiento subnacional podría haber debilitado la restricción presupuestaria, se requeriría un modelo econométrico más completo para distinguir entre estos dos posibles mecanismos.

En cuanto a la relación entre las transferencias y los ingresos tributarios, los resultados sugieren que algunos tipos de transferencias podrían estar asociados con la pereza fiscal en la recaudación de impuestos. Cuando se observan los cambios en las transferencias en su conjunto (tercera columna), no se ve una correlación significativa entre transferencias y recaudación tributaria. Este resultado no es sorprendente, ya que las participaciones constituyen la mayor parte de las transferencias y estas se basan en fórmulas. Cuando se vuelve a estimar la ecuación distinguiendo entre participaciones y aportaciones, se constata que las participaciones no se correlacionaron significativamente con los ingresos tributarios, pero que las aportaciones presentan una significativa

²⁵ En los últimos años, el gobierno federal no rescató a los estados con problemas de sostenibilidad de la deuda, lo que obligó a estos estados a implementar programas de consolidación fiscal.

correlación negativa. En un estado promedio, por cada dólar adicional real de aportaciones, los ingresos tributarios caen en promedio 15 centavos.

Con el resultado anterior, vale la pena explorar qué componentes de las aportaciones son más propensos a estar correlacionados con cambios en los ingresos tributarios. Como se mencionó anteriormente, algunas aportaciones corresponden a transferencias basadas en fórmulas, mientras que otras son discrecionales. Para tal fin, se vuelve a estimar la ecuación (1), con el objeto de distinguir entre ambos componentes de las aportaciones.

Cuando se introducen los diferentes componentes de manera separada (cuadro 6.5, primera y segunda columnas), se aprecia que las transferencias

Cuadro 6.5 | Cambios en la movilización de ingresos tributarios

Variable dependiente	Recaudación tributaria (excluyendo transferencias y reasignaciones educación)		Recaudación tributaria (excluyendo transferencias y reasignaciones salud)		Recaudación tributaria (excluyendo transferencias educación y salud)		Recaudación tributaria (incluyendo todas las variables)	
	Coefficiente	ES	Coefficiente	ES	Coefficiente	ES	Coefficiente	ES
Participaciones (variación)	0,05	0,05	0,06	0,06	0,04	0,04	0,04	0,04
Transferencias salud (variación)	-0,16	0,43					-0,15	0,39
Transferencias educación (variación)			-0,15**	0,07			-0,03	0,10
Reasignaciones (variación)					-0,39**	0,19	-0,37	0,23
Inversión federal (variación)	0,04**	0,02	0,04***	0,02	0,05***	0,01	0,05***	0,02
Deuda/PIB inicial (log)	-0,27*	0,14	-0,32**	0,15	-0,29*	0,16	-0,31*	0,15
Empleo formal (variación)	5e-5***	1e-5	5e-5***	1e-5	4e-5***	1e-5	4e-5**	1e-5
Año electoral	-0,54*	0,29	-0,52*	0,29	-0,61**	0,29	-0,60**	0,30
Parlamentarios	-0,02	0,03	-0,02	0,05	-0,03	0,06	-0,03	0,05
Gobernador	0,29	0,35	0,30	0,40	0,22	0,39	0,20	0,39
Constante	-0,86	0,78	-0,86	0,96	-0,71	1,04	-0,62	0,95
Efectos fijos año	Sí		Sí		Sí		Sí	
R ²	0,43		0,43		0,47		0,47	
N	310		310		310		310	

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los errores estándar robustos se reportan en la columna ES.

*** = significativo, ** = 5%, * = 1%.

(Variación) = indica cambio real en la variable.

relacionadas con la salud no presentan una correlación significativa con la recaudación de ingresos tributarios, lo que sí ocurre con las transferencias relacionadas con la educación y las reasignaciones. La falta de correlación con las transferencias de salud se podía esperar, ya que estas transferencias se basan en fórmulas y están menos sujetas a la discrecionalidad. Las transferencias de educación también se basan en fórmulas, pero, como ya se señaló, la información errónea y la falta de control en los datos proporcionados a las autoridades nacionales han convertido de facto estas transferencias en discrecionales.

Por último, las reasignaciones, el componente más discrecional de las aportaciones, tienen una gran y significativa correlación negativa con los ingresos tributarios. La evidencia sugiere que, para un estado promedio, por cada peso adicional real en reasignaciones, el ingreso tributario cae 39 centavos en promedio. Cuando se introducen todas las transferencias simultáneamente en la estimación, las correlaciones ya no son significativas, probablemente debido a la correlación entre las transferencias y reasignaciones de educación. Cuando ambas variables fueron incluidas de manera simultánea en la ecuación, se produjo a una caída relativamente grande en el coeficiente de las transferencias de educación. Mientras tanto, el coeficiente de reasignaciones no cae demasiado y es significativo a un nivel de confianza del 11,8%.

Los resultados presentados en esta sección son consistentes con la percepción de que el aumento de las transferencias discrecionales junto con los problemas de opacidad con el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y el endeudamiento subnacional han debilitado las restricciones presupuestarias de los estados y han aminorado los esfuerzos para la movilización de ingresos.

El fortalecimiento de la restricción presupuestaria: el camino por adelante

A pesar de los varios intentos realizados en pos de mejorar la movilización de ingresos de los gobiernos subnacionales en la última década, los ingresos propios de los estados se mantienen en torno a su media a largo plazo de un 1% del PIB. Durante estos años, los estados han dejado de lado algunos asideros tributarios importantes, como el impuesto a la tenencia del automóvil, o han rechazado (dos veces) asideros tributarios adicionales, como el impuesto sobre las ventas. Un factor clave que parece ser esencial en la moderación de este esfuerzo fiscal es la habilidad de los estados para obtener transferencias del gobierno federal, particularmente en el ámbito de la educación. De aquí se deriva que es probable que los esfuerzos futuros para mejorar la movilización de ingresos a nivel

estadual tengan éxito si reducen la capacidad de los estados para obtener transferencias en el margen. Endurecer las restricciones del presupuesto debe ser una prioridad de corto plazo, ya que proporcionará incentivos para que los estados utilicen los asideros tributarios que ahora están desaprovechados.

El Gobierno Federal de México ha reconocido una vez más la necesidad de continuar sus esfuerzos de reforma para aumentar los ingresos subnacionales, incluyendo en su reforma fiscal de noviembre de 2013 un conjunto de cambios al Pacto Fiscal Federal.²⁶ El análisis de la importancia y las consecuencias de la reciente reforma en México excede el alcance de este capítulo. Sin embargo, es importante enfatizar un cambio crítico en el financiamiento de los trabajadores de educación primaria incluido en la Ley de Coordinación Fiscal: la recentralización del gasto educativo. Esta reforma dispone que a partir de 2015, el Ministerio Federal de Educación será el encargado de la gestión y el pago de la nómina de sueldos de los maestros. Por otra parte, se determina que esta entidad será la única con derecho a negociar con el sindicato respectivo.

Otra reforma que puede resultar crucial en el fortalecimiento de la restricción presupuestaria subnacional es la Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios. Esta iniciativa, que se está debatiendo actualmente, contiene un conjunto de normas de procedimiento y numéricas que, de ser aprobado, limitaría la capacidad de sobre-endeudarse de los estados. Las características clave de la propuesta de ley incluyen limitar a un 75% la cantidad de participaciones que se podrían utilizar en el mecanismo de intercepción del fondo fiduciario, establecer que todos los pasivos financieros deban ser registrados en el Ministerio de Hacienda y requerir que el Congreso Nacional apruebe cualquier nuevo endeudamiento. Además, se reformó la Ley General de Contabilidad a fin de incluir requisitos específicos para que los estados y el gobierno federal informen datos clave sobre el gasto en educación, tales como el número de profesores o estudiantes.²⁷ Estas reformas están dirigidas directamente a los asuntos mencionados, que acaso estén socavando los incentivos subnacionales para recaudar impuestos. Si, como se esperaba, estas últimas modificaciones endurecen significativamente la restricción presupuestaria de los estados, se habría logrado un hito clave en el largo camino para mejorar el federalismo fiscal mexicano.

²⁶ Para una perspectiva de la visión actual del gobierno federal sobre el nivel de los ingresos subnacionales véase la propuesta de Reforma Fiscal 2013, que se encuentra en www.hacienda.gob.mx.

²⁷ La reforma se puede encontrar en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2014/ingresos/12_lcf_lgcf.pdf.

Una de las prioridades a corto plazo es proporcionar los incentivos adecuados para que los estados utilicen sus asideros tributarios. Sin embargo, en el futuro pueden necesitarse nuevas reformas para incrementar las bases tributarias subnacionales, al tiempo que se reducen al mínimo sus posibles distorsiones. Entre las principales opciones para fortalecer aún más los asideros tributarios subnacionales cabe citar las sobretasas al impuesto nacional sobre la renta de las personas. Como se ha argumentado en el primer capítulo, los recargos sobre el impuesto sobre la renta personal tienen la ventaja de gravar los ingresos personales —con una baja movilidad de la base tributaria y también baja *exportabilidad*— y reducir los costos de administración y cumplimiento, y la visibilidad (que son altos en los impuestos sobre la renta personal), aumentando así su aceptabilidad política. La aplicación de esta sobretasa se vuelve más atractiva en el contexto de la reforma fiscal de 2013 en el ámbito federal, ya que fortalece el impuesto federal a la renta personal, al limitar las deducciones y eliminar la exención de intereses, dividendos y ganancias de capital. Se espera que esta reforma incremente el rendimiento del impuesto federal sobre la renta de un 2,6% a un 3,2% del PIB en tres a cinco años (Díaz de Sarralde, 2013). Las estimaciones muestran que cada punto porcentual de la sobretasa potencial proporcionaría alrededor de un 0,15% del PIB a los estados, lo que implica que una sobretasa de 2 puntos porcentuales sobre el impuesto sobre la renta daría más ingresos que el impuesto a la nómina (Díaz de Sarralde, 2013). Por otra parte, los estados podrían utilizar algunos de los ingresos adicionales por la sobretasa del impuesto a la renta personal para reducir o eliminar su impuesto a la nómina, reduciendo sus costos de eficiencia.

Desde comienzos de la década del 2000, el federalismo mexicano sufrió una serie de importantes reformas con el objetivo de aumentar la movilización de ingresos en el ámbito estatal, sobre todo mediante la mejora de sus asideros tributarios y los incentivos incorporados en las fórmulas de participaciones. Hasta ahora, los resultados de estas reformas han sido limitados, probablemente debido a factores de economía política que debilitan los incentivos de los estados para movilizar ingresos. Pese a todo, las reformas de 2013 parecen abordar los principales problemas del debilitamiento de las restricciones presupuestarias subnacionales, lo que hace razonable esperar mayores esfuerzos de movilización de ingresos por parte de los gobiernos subnacionales en el corto y mediano plazo. El camino para mejorar el diseño y los incentivos del Pacto Fiscal Mexicano ha sido largo, pero es probable que la acumulación de una serie de reformas clave produzca resultados significativos en los próximos años.

Referencias

- Ahmad, E. y M. Best. 2012. "Financing Social Policy in the Presence of Informality." Asia Research Centre Working Paper Núm. 54. Londres, Reino Unido: London School of Economics and Political Science.
- Arteaga, J. M. 2011. "Estados rechazan cobrar un IVA local". *El Universal*, 11 de octubre de 2011. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/90103.html>.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación). 2010. "Análisis del informe de avance de gestión Financiera." Ciudad de México: ASF.
- Bahl, R. y R. Bird. 2008. "Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward." *Public Budgeting & Finance* 28:1-25.
- Bird, R. 2011. "Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature." *Journal of International Commerce, Economics and Policy* 2(1):139-361.
- Boadway, R. y A. Shah (eds.). 2007. "Intergovernmental Transfers: Principles and Practice." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bonet, J. y F. Rueda. 2012. "Esfuerzo fiscal en los estados Mexicanos". Documento de trabajo del BID Núm. 311. Washington, D.C.: BID.
- Courchene, T., A. Díaz-Cayeros y S. B. Webb. 2000. "Historical Forces: Geographical and Political." En: M. Guidale y S. B. Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- De Remes, A. D. 2000. "Municipal Electoral Processes in Latin America and Mexico." México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- De Urioste, L. 2008. "El impacto de la reforma del 2007 en el Fondo General de Participaciones". Tesis. Ciudad de México: Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).
- Díaz-Cayeros, A. 2006. "Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America." Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Díaz de Sarralde, S. 2013. "Tratamiento de los ingresos exentos y las deducciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en México: análisis y alternativas". Washington, D.C.: BID. (Documento inédito.)
- Fernández, M. 2013. "La economía política del gasto educativo en México". En: *(Mal)Gasto: Estado de la Educación Pública en México 2013*. Ciudad de México: Mexicanos Primero.
- Gaceta Parlamentaria. 2011. "Dictámenes de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio

- Fiscal de 2012". Ciudad de México: Cámara de Diputados. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/oct/20111020-VIII.html>.
- Giugale, M. y S. Webb. 2000. *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Indetec (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas). 2012. "Qué impuestos usan las entidades federativas en 2012". *Federalismo Hacendario*, 175.
- ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México). 2006. "Medición de la evasión fiscal en México". Ciudad de México: ITAM.
- ITESM (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey). 2009. "Estudio de evasión y eficiencia recaudatoria". Monterrey, México: ITESM.
- _____. 2011. "Estudio de evasión fiscal en el régimen de pequeños contribuyentes". Monterrey, México: ITESM.
- Langston, J. 2010. "Governors and 'Their' Deputies: New Legislative Principals in Mexico." *Legislative Studies Quarterly* 35(2):235-58.
- Levy, S. 2010. "Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico." Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Loeza, S. 1999. "El partido acción nacional: la larga marcha 1939-94. Oposición leal y partido de protesta". Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- López Córdova, E. y J. Rodríguez Pueblita. 2012. "Obligaciones financieras de las entidades federativas en México 2006-11". Documento de trabajo del BID Núm. 300. Washington, D.C.: BID.
- Lora, E. (ed.). 2007. *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Lora, E. y M. Olivera. 2004. "What Makes Reforms Likely: Political Economy Determinants of Reforms in Latin America". *Journal of Applied Economics* 7(1):99-135.
- Magar, E. y V. Romero. 2008. "México: reformas pese a un gobierno dividido". *Revista de Ciencia Política* (Santiago) 28(1):265-85.
- Magar, E., V. Romero y J. Timmons. 2009. "The Political Economy of Fiscal Reforms in Latin America: Mexico."
- Muñoz Armenta, A. M. y L. Echenique Vázquez. 2013. "El papel del SNTE, la CNTE y los gobernadores en la negociación del presupuesto en educación básica". En: *(Mal)Gasto: Estado de la Educación Pública en México 2013*. Ciudad de México: Mexicanos Primero.
- Nacif, B. 2002. "Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model." En: S. Morgenstern y B. Nacif, *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Reino Unido y Nueva York: Cambridge University Press.

- Ochoa-Reza, E. 2004. "Multiple Arenas of Struggle: Federalism and Mexico's Transition to Democracy." En: E. L. Gibson (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Olivera Sánchez, I. y L. Velázquez Beltrán. 2012. "Bajo aprovechamiento del impuesto sobre nóminas: una oportunidad para las entidades federativas". *Federalismo Hacendario*, 176.
- Ortiz Mena, A. 1998. *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. Vol. 199. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Puente Treviño, J. y R. Rodríguez Vargas. 2011. "Estimación del potencial de recaudación de las haciendas locales". *Finanzas Públicas*, 3(6).
- Reveles Vázquez, F. 2011. "El PAN y sus alianzas en el 2010". *El Cotidiano*, 165:61-71.
- Revilla, E. 2013. "Subnational Debt Management in Mexico: A Tale of Two Crises." En: O. Canuto y L. Liu (eds.), *Until Debt Do Us Part - Subnational Debt Insolvency, and Markets*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Rodden, J. 2006. "Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism." Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Rodden, J. A., G. S. Eskeland y J. Litvack. 2003. "Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint." Cambridge, MA: MIT Press.
- Rosas, G. y J. Langston. 2011. "Gubernatorial Effects on the Voting Behavior of National Legislators." *Journal of Politics*, 73(2):477-93.
- Salmon, P. 2006. "Horizontal Competition among Governments." En: E. Ahmad y G. Brosio (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing Limited.
- Sánchez Gavito, R. 2011. "La asimetría en el federalismo mexicano". *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas*, 3(6).
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México). 2007. "La reforma hacendaria por los que menos tienen". Ciudad de México: SHCP.
- . 2009. "Evaluación de la reforma hacendaria por los que menos tienen y su impacto en las entidades federativas y municipios". Ciudad de México: SHCP.
- . 2010. "Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales y propuestas para el fortalecimiento de las haciendas públicas de los distintos órdenes de gobierno". Ciudad de México: SHCP.
- . 2012. "Informes trimestrales sobre las finanzas públicas". Ciudad de México: SHCP.
- . 2013. "Memoria 2006-12". Ciudad de México: SHCP.
- Sobarzo, H. 2007. "Esfuerzo y potencialidad fiscal de los gobiernos estatales en México: un sistema fiscal representativo". *Trimestre Fiscal*, 85: 167-222.

Guadalajara: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec).

Weldon, J. A. 2002. "The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico." En: *Legislative politics in Latin America*. Cambridge, Reino Unido y Nueva York: Cambridge University Press.

Mar y tierra fiscal: equidad y eficiencia en la movilización de ingresos en Perú

7

EL PRESENTE PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN PERÚ SE INICIÓ EN 2002 CON UNA ENMIENDA A LA CONSTITUCIÓN Y EL DECRETO LEGISLATIVO NÚM. 955, LA ACTUAL Ley de Descentralización Fiscal.¹ Desde entonces la descentralización ha estado en el centro de las agendas políticas nacionales y subnacionales. Después de más de 10 años, el proceso está relativamente avanzado en algunos aspectos: el marco legal abarca la mayoría de las dimensiones del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales y en 2011 cada nivel subnacional (intermedio y local) era responsable de más de 18% del gasto público total.

Sin embargo, todavía hay aspectos importantes del sistema que siguen siendo problemáticos y que requerirán reformas adicionales. Este capítulo se concentrará en 25 regiones y en la provincia de Lima. Las regiones/departamentos incluyen 196 provincias, y estas tienen 1.850 distritos/municipios. Pocos son los gobiernos subnacionales que recaudan suficientes ingresos propios, probablemente debido a la naturaleza de las actuales asignaciones de ingresos, a la distribución regional de las bases imponibles, a la falta de capacidad administrativa y técnica a nivel subnacional, y/o la reticencia de las autoridades subnacionales a asumir los costos económicos y políticos de la recaudación de ingresos propios. La mayoría de los gobiernos subnacionales depende en gran medida de las transferencias intergubernamentales. No obstante, el sistema de transferencias no corrige las grandes disparidades de las capacidades fiscales de los distintos gobiernos subnacionales; de hecho, tiende a agravarlas.

En este capítulo se procura identificar los principales factores que explican el pobre desempeño de los ingresos propios subnacionales en Perú y se

¹ Este capítulo es una versión abreviada y editada de Canavire Bacarreza, Martínez-Vázquez y Sepúlveda (2012).

exploran alternativas de reforma para mejorar la movilización de los mismos. Debido a que las unidades de gobierno a nivel local (municipios) e intermedio (gobiernos regionales) enfrentan distintas condiciones institucionales, para cada uno se utilizan diferentes enfoques analíticos y se proponen diversas estrategias de reforma destinadas a mejorar su desempeño recaudatorio en estos dos niveles de gobierno. En el ámbito municipal, con unas pocas excepciones, las asignaciones de impuestos corrientes más o menos siguen las mejores prácticas internacionales, por lo que el análisis se centra en posibles mejoras de la eficiencia en la recaudación de impuestos. Los gobiernos regionales, en cambio, carecen aún de instrumentos fiscales, por lo que en el capítulo se exploran opciones para otorgarles fuentes de ingresos propios y generar autonomía fiscal y rendición de cuentas.

Debido a su estrecha interconexión, el problema de la movilización de los ingresos debe abordarse junto con el de la desigual distribución de los recursos fiscales causados por el actual régimen de coparticipación en los ingresos de las industrias extractivas en base a su origen (derivación). Además de los costos evidentes para la cohesión social por razones de equidad, el actual nivel de desigualdad entre las jurisdicciones de Perú también impone costos de eficiencia que no han sido suficientemente destacados en los análisis del proceso de descentralización. Este acaso sea el mensaje más importante de este capítulo: mejorar la movilización de ingresos en Perú requiere un enfoque integral, donde la equidad y la eficiencia se aborden simultáneamente y los gobiernos subnacionales puedan obtener la capacidad y los incentivos para maximizar la recaudación de ingresos propios.

Con este fin, se utilizan diversas metodologías para estimar la capacidad fiscal o el potencial de ingresos de los gobiernos subnacionales y se propone incorporar una de estas medidas en la fórmula de distribución de los actuales programas de transferencias de compensación. El objetivo principal es mejorar el poder equalizador de estos programas, excluyendo, en la práctica, a los gobiernos subnacionales que ya reciben importantes ingresos de las industrias extractivas. Este parece ser un enfoque más factible desde el punto de vista político que el cambio de la actual fórmula de distribución de ingresos de las industrias extractivas.

En la sección siguiente se describe el sistema de los ingresos corrientes de los gobiernos regionales y municipales y se presenta un análisis econométrico de los factores determinantes de la recaudación de ingresos en el ámbito municipal. Asimismo, se examina el mecanismo de transferencias de nivelación y otras transferencias a los gobiernos municipales. A continuación, se exploran alternativas metodológicas para medir el potencial de ingresos municipales y los cambios

que podrían incorporarse en la fórmula de distribución del programa de transferencias de nivelación. Posteriormente, se analizan las posibles fuentes alternativas de ingresos propios de los gobiernos regionales, sus fortalezas y debilidades, junto con posibles medidas para reforzar los ingresos propios en el ámbito municipal. Finalmente, se presentan algunas conclusiones a la luz de las restricciones políticas para las reformas del sistema de financiamiento subnacional de Perú.

El actual sistema de ingresos subnacionales

Principales características y tendencias

Desde el inicio del actual proceso de descentralización en Perú, los gobiernos subnacionales han representado una parte significativa del presupuesto público total. Durante 2002 los gastos subnacionales representaron un 39,5% del gasto total del gobierno general. En 2008, así como en los últimos años, este porcentaje ha sido ligeramente inferior, de alrededor de un 36,6%, pero ha seguido siendo relevante. A pesar de este descenso, la descentralización de los gastos se ha profundizado, a medida que durante la década del 2000 a los gobiernos subnacionales se les fueron asignando un número cada vez mayor de responsabilidades.² Por el contrario, la descentralización de las fuentes de ingresos sigue siendo insignificante. En 2002 solo un 11% del gasto subnacional se financiaba con ingresos propios, cifra que se elevó a un 12,3% en 2008, y los gobiernos municipales recaudaban la mayor parte de estos ingresos (cuadro 7.1).

Una proporción tan baja de ingresos propios implica que los gobiernos subnacionales ostentan una fuerte dependencia de las transferencias del gobierno central. Una parte de estas transferencias (recursos ordinarios) no se reportan en las estadísticas oficiales como ingresos subnacionales, pero financian la mayor parte de los gastos regionales desconcentrados en materia de educación, salud, protección social y pensiones, entre otras áreas.³ Otro tipo importante de transferencias es la distribución de los ingresos de las industrias extractivas (canon,

² USAID/Perú ProDescentralización (2010) ofrece una reciente revisión del proceso de transferencias de funciones a los gobiernos subnacionales.

³ El término “desconcentración” se utiliza en la literatura especializada para referirse a aquellas tareas en las que las autoridades subnacionales tienen muy limitada o nula autonomía para la toma de decisiones, mientras que el concepto de “descentralización” alude a un grado significativo de autonomía. El Directorio Nacional de Contabilidad Pública (DNCP) determina anualmente la cantidad de recursos ordinarios sobre una base histórica, y el uso de estos fondos está sujeto en gran medida a las directrices del gobierno central. Un análisis de los gastos desconcentrados a nivel regional en Perú se puede encontrar en Banco Mundial (2009).

Cuadro 7.1 ■ Composición de los ingresos por nivel de gobierno, 2002 y 2008 (millones de nuevos soles y como porcentaje del total de gasto por niveles de gobierno)

	2002						2008					
	Gobierno central		Gobiernos subnacionales		Gobierno central		Gobierno regional		Gobierno local			
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje		
Ingresos propios	24.939	116,6	1.530	11,0	60.438	136,0	459	3,7	2.688	20,4		
Impuestos y contribuciones (*)	22.429	104,9	731	5,2	51.470	115,8	14	0,1	1.406	10,7		
Tarifas y cobros	965	4,5	966	6,9	3.922	8,8	222	1,8	1.583	12,0		
Ingresos de capital	1.350	6,3	41	0,3	325	0,7	14	0,1	25	0,2		
Transferencias (*)	-240	-1,1	1.436	10,3	-827	-1,9	2.365	19,0	8.629	65,4		
Total ingresos (*)	26.414	123,5	3.421	24,6	64.409	144,9	5.574	44,7	16.633	126,1		
Total gastos	21.383	100,0	13.933	100,0	44.456	100,0	12.479	100,0	13.194	100,0		
Resultado financiero	5.032	23,5	-10.512	-75,4	19.953	44,9	-6.905	-55,3	3.439	26,1		

Fuente: MEF y DNCP.

(*) Excluye transferencias para financiar gasto desconcentrado (los llamados recursos ordinarios).

sobre canon y regalías).⁴ Estos ingresos, que se asignan sobre una base de origen, aumentaron drásticamente entre 2004 y 2008 hasta implicar un 26,5% del total de los gastos subnacionales y más del doble de la recaudación de ingresos propios, lo que refleja la tendencia ascendente de los precios internacionales de las exportaciones peruanas de recursos naturales.

La fuerte dependencia fiscal (cerca al 90%)⁵ que los gobiernos subnacionales tienen de las transferencias erosiona la rendición de cuentas a la ciudadanía y, por lo tanto, los incentivos para aumentar la eficiencia. También puede debilitar la restricción presupuestaria subnacional (Ahmad y Brosio, 2008; Ahmad y García-Escribano, 2006; Rodden, Eskeland y Litvack, 2003). La autonomía subnacional se socava aún más por el hecho de que la mayor parte de las transferencias están condicionadas a usos determinados a nivel central.

Además de ostentar grandes desequilibrios verticales,⁶ el sistema peruano de transferencias intergubernamentales se caracteriza por una sustantiva inequidad horizontal. La principal fuente de tal inequidad es la distribución de los ingresos fiscales de industrias extractivas sobre una base de origen. La Ley 27.506 (Ley de Canon) establece tanto la participación total de los gobiernos subnacionales en los ingresos recaudados a través del impuesto sobre la renta de las industrias extractivas (que generalmente es del 50%), como la fórmula para su distribución entre los gobiernos subnacionales allí donde se extraen los recursos. El cuadro 7.2 resume este procedimiento de distribución.

Ni la literatura académica ni la experiencia internacional proporcionan directrices claras con respecto a la forma en que deben asignarse los ingresos fiscales procedentes de las industrias extractivas, tanto entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, como entre los territorios en los que la explotación de

⁴ De acuerdo con la Ley 27.506:

- El canon es la participación de los gobiernos locales y regionales en las rentas y los ingresos provenientes de los recursos naturales obtenidos por el Estado.
- El sobre canon tiene la misma base que el canon y consiste en la participación adicional de los ingresos del petróleo que son específicos de las regiones de Loreto, Ucayali, Piura y Tumbes.
- La principal fuente de las regalías es el sector de la minería. La Ley 28.258 define las regalías mineras como un pago al Estado por el derecho a explotar los recursos mineros, y describe el procedimiento de cálculo y el criterio de distribución.

⁵ En concreto, la dependencia de las transferencias en 2008 fue de más de 96% para los gobiernos regionales y casi 80% para las locales.

⁶ En su forma más simple, el desequilibrio vertical subnacional se puede definir como la diferencia entre ingresos propios y gastos totales. Por lo tanto, en ausencia de un endeudamiento significativo, el desequilibrio vertical coincide con la dependencia de transferencia.

Cuadro 7.2 | **Distribución de los ingresos sobre la base de la Ley de Canon**

Participación	Beneficiarios	Criterio de distribución
10%	Municipios del distrito dentro de los cuales se explotan los recursos naturales	Cuota de igualdad
25%	Municipios de la provincia dentro de los cuales se explotan los recursos naturales	Población y necesidades básicas insatisfechas
40%	Municipios de la región dentro de la cual se explotan los recursos naturales	Población y necesidades básicas insatisfechas
25%	Un 80% para el gobierno regional y un 20% para las universidades de la región	

Fuente: Ley 27506 (Ley de Canon).

Nota: Los criterios son aplicables a los ingresos obtenidos de la explotación de la minería, gas, energía hidráulica, pesca y recursos forestales (se excluye el canon petrolero).

los recursos naturales se lleva a cabo (Bahl y Cyan, 2010; Searle, 2007). En general, más que una cuestión de eficiencia económica, la cesión de derechos de propiedad sobre los recursos naturales (y sus rentas) es un problema que cada país debe resolver de acuerdo con sus condiciones políticas, culturales e incluso históricas específicas. Sin embargo, es importante entender y abordar las consecuencias económicas de las asignaciones a las que llega cada país.

La distribución de los ingresos sobre una base de origen suele crear desequilibrios horizontales, ya que la ubicación de los recursos naturales no se puede esperar que se correlacione con las necesidades relativas de gasto o las capacidades fiscales de los gobiernos. Incluso si el criterio de distribución se definiera de acuerdo con factores determinantes habituales de las necesidades de gasto, como la población o la insatisfacción de las necesidades básicas (Bahl y Cyan, 2010; Searle, 2007), como ocurre en el caso de Perú, el problema de los desequilibrios horizontales se mantiene entre beneficiarios y no beneficiarios. Además del evidente problema de las desigualdades, los desequilibrios horizontales también pueden crear ineficiencias, ya que alteran los costos marginales de financiamiento que enfrentan las diferentes unidades de gobierno (Martínez-Vázquez y Sepúlveda, 2012). Del mismo modo, puede esperarse que estas desigualdades e ineficiencias aumenten con el volumen de transferencias distribuido. Este es un tema crítico en Perú, donde las transferencias de las industrias extractivas representan alrededor de un cuarto del total de los gastos subnacionales y donde actualmente no existen mecanismos de compensación efectivos para reducir las distorsiones impuestas por el sistema.

La estructura de ingresos a nivel regional

La situación actual de las asignaciones y la movilización de ingresos es muy diferente para los gobiernos regionales y municipales. A pesar de que se han

Cuadro 7.3 | **Composición de los ingresos regionales, 2004, 2006 y 2008 (millones de nuevos soles y porcentajes de los ingresos corrientes y de capital)**

	2004		2006		2008	
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
Impuestos y contribuciones	2	0	13	0,1	13	0,1
Cargos y tarifas	160	2,2	199	1,9	217	1,6
Otros	141	1,9	209	2	402	3
Total ingresos propios	303	4,1	421	4,1	632	4,7
Recursos ordinarios	6.027	81,3	7.857	76,1	9.094	67,6
Canon, sobrecanon y regalías	350	4,7	957	9,3	1.669	12,4
<i>Canon minero</i>	107	1,4	441	4,3	970	7,2
<i>Canon petrolero y sobrecanon</i>	189	2,6	281	2,7	365	2,7
<i>Canon de gas</i>	18	0,2	99	1	188	1,4
<i>Otros cánones y regalías</i>	36	0,5	136	1,3	146	1,1
<i>Derechos de aduana</i>	78	1,1	112	1,1	153	1,1
Foncor	360	4,9	430	4,2	674	5
Otros	281	3,8	527	5,1	1.213	9
Total transferencias	7.096	95,8	9.883	95,7	12.803	95,2
Ingresos corrientes	7.399	99,9	10.304	99,8	13.435	99,9
Ingresos de capital	11	0,1	25	0,2	14	0,1
Ingresos corrientes y de capital	7.410	100	10.329	100	13.449	100

Fuente: MEF y DNCP.

Foncor = Fondo de Compensación Regional.

aumentado las responsabilidades de los gobiernos regionales, a estos aún no se les ha asignado ninguna fuente de ingresos tributarios, por lo que su autonomía financiera es insignificante y solo incluye algunos cobros y tarifas. El cuadro 7.3 presenta la composición de los ingresos regionales en 2004, 2006 y 2008. Las transferencias han sido históricamente la principal fuente de ingresos para los gobiernos regionales, y durante 2004, 2006 y 2008 se mantuvieron por encima del 95% de los ingresos totales. Las transferencias desde “recursos ordinarios” representan más de dos tercios del total de los ingresos regionales. La distribución de estos recursos entre los gobiernos regionales se basa en gran medida en los costos históricos de las funciones de gasto regional. Los gobiernos regionales siguen disfrutando de poca autonomía en el uso de esos recursos.

La segunda fuente más importante de transferencias en 2008 provino de las industrias extractivas (canon, sobrecanon y regalías), que representan

Cuadro 7.4 ■ **Dispersión de los ingresos regionales de las industrias extractivas y del Foncor, 2004 y 2008 (nuevos soles per cápita)**

	2004		2008	
	Industrias extractivas	Foncor	Industrias extractivas	Foncor
Mínimo	0,0	0,4	0,0	1,4
Máximo	118,4	65,4	647,3	134,3
(región)	(Loreto)	(Moquegua)	(Tacna)	(Apurímac)
Promedio simple	21,3	24,5	101,0	43,1
Promedio ponderado	13,3	13,7	60,0	24,2
Desviación estándar	32,3	18,0	153,5	39,5
Coefficiente de variación (*)	2,4	1,3	2,6	1,6
(Máx.-mín.)/promedio	8,9	4,7	10,8	5,5
Correlación	-0,02		-0,28	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del MEF.

(*) El coeficiente de variación es igual a la desviación estándar dividida por el promedio ponderado.

más de 12% del total de los ingresos regionales.⁷ El Fondo de Compensación Regional (Foncor) es también una fuente de ingresos fundamental, pero en la década del 2000 tanto su peso relativo en los ingresos regionales como su capacidad de nivelación disminuyeron como consecuencia de la escalada de los precios del petróleo y de los productos mineros. En 2004 el volumen de ingresos distribuidos de ambas fuentes fue más o menos similar, pero hacia 2008 las transferencias del Foncor llegaron a menos de la mitad de los ingresos por el canon, sobre canon y regalías. En términos per cápita, aún en 2004, la máxima transferencia de las industrias extractivas (que corresponden a la región de Loreto) fue casi el doble del importe máximo previsto por el Foncor (a la región de Moquegua). Estas diferencias aumentaron todavía más en 2008. Tacna, una región rica en recursos minerales, recibió cuatro veces más ingresos del canon que Apurímac, la región más beneficiada por el Foncor (cuadro 7.4).

El Foncor se distribuye de acuerdo con la población, un indicador de necesidades básicas insatisfechas, la ubicación geográfica (población cerca de la frontera) y la eficacia en la ejecución del presupuesto de inversión. A pesar de que estas transferencias están destinadas a ser utilizadas solo con fines de inversión de capital y sus gastos relacionados, la fungibilidad potencial de dinero dentro de los presupuestos es probable que permita, al menos en principio, un efecto igualador bastante eficaz. Sin embargo, la mayor magnitud y

⁷ Las tasas y contribuciones consisten exclusivamente en derechos de importación recaudados por Tacna, una región rica en recursos mineros.

dispersión de los ingresos de las industrias extractivas, en comparación con el Foncor, sugiere que el potencial de igualación de este último puede verse fuertemente limitado. Además, dado que el Foncor considera factores relacionados con las necesidades de gasto, el hecho de que la correlación entre las dos fuentes de ingresos fuera cercana a cero en 2004 implica que los ingresos de las industrias extractivas son independientes de las necesidades de gasto, mientras que la mayor correlación negativa observada en 2008 sugiere que estos se han movido efectivamente en direcciones opuestas.

En 2009, mediante la Resolución Ministerial Núm. 322-2009-EF-15, la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES) introdujo una nueva metodología para calcular las transferencias del Foncor, que deberían mejorar significativamente su poder igualador. Bajo el nuevo sistema, los factores antes mencionados se utilizan para calcular las necesidades de gasto de capital de cada gobierno regional y luego las necesidades netas de gastos de capital se obtienen restando de esta cantidad los ingresos recibidos de canon, sobrecanon, regalías y derechos de aduana. Finalmente, la transferencia se distribuye entre los gobiernos regionales en proporción a las necesidades netas de gastos de capital. Como resultado, los gobiernos cuyos ingresos de las industrias extractivas exceden sus necesidades de gasto de capital no reciben transferencias del Foncor, y los recursos disponibles pueden concentrarse exclusivamente en las regiones donde haya insuficiencia de fondos para gastos de capital.

Esta reforma se diseñó para que fuese implementada gradualmente durante un período de tres años, y proporciona un mecanismo destinado a reducir las distorsiones impuestas por los ingresos de las industrias extractivas y a mejorar la equidad y la eficiencia. De hecho, esta reforma simplemente ha introducido en la fórmula de transferencia de nivelación un ajuste por los ingresos obtenidos de los recursos naturales, que es uno de los factores determinantes más sobresalientes de la capacidad fiscal subnacional en Perú.

La estructura de los ingresos a nivel municipal

El Decreto Ley 776 (Ley de Tributación Municipal) define las fuentes de ingresos para los gobiernos municipales en Perú. En particular, establece los impuestos a las propiedades como la principal fuente de ingresos tributarios, tanto para los municipios provinciales como distritales. A las provincias se les asigna el impuesto sobre la propiedad de vehículos y a los distritos el impuesto a la propiedad raíz y el impuesto sobre transacciones patrimoniales. El cuadro 7.5 resume la composición de los ingresos corrientes en el ámbito municipal de Perú. A pesar de que los municipios gozan de un cierto grado

Cuadro 7.5 ■ **Composición de los ingresos corrientes a nivel municipal, 2004, 2006 y 2008 (millones de nuevos soles y porcentaje de los ingresos corrientes)**

	2004		2006		2008	
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
Propiedad de vehículos	61	1,1	57	0,8	95	0,7
Transferencia de propiedades (alcabala)	64	1,1	108	1,4	421	3,2
Otros	106	1,8	93	1,2	166	1,3
Total de impuestos	638	11,1	720	9,6	1.296	9,9
Cargos y tarifas	1.032	18,0	1.010	13,5	1.336	10,2
Otros	409	7,1	396	5,3	627	4,8
Otros ingresos propios	1.441	25,1	1.407	18,8	1.963	15,0
Canon, sobre canon y regalías	705	12,3	2.428	32,4	5.144	39,4
<i>Canon minero</i>	324	5,6	1.248	16,7	3.341	25,6
<i>Regalías mineras</i>	0	0,0	299	4,0	401	3,1
<i>Canon y sobre canon petrolero</i>	220	3,8	381	5,1	579	4,4
<i>Canon de gas</i>	54	0,9	297	4,0	546	4,2
<i>Otros cánones y regalías</i>	107	1,9	203	2,7	277	2,1
Foncomun	1.729	30,1	2.323	31,0	3.257	24,9
Otros	1.236	21,5	618	8,2	1.411	10,8
Transferencias	3.670	63,8	5.369	71,6	9.813	75,1
Ingresos corrientes	5.749	100,0	7.495	100,0	13.073	100,0

Fuente: MEF y DNCP.

de autonomía fiscal, ausente en el plano regional, los ingresos efectivamente percibidos provenientes de estas fuentes no son especialmente relevantes. El total de la recaudación de ingresos propios ha sido históricamente inferior a la suma de tasas y cargos, lo que incluye la limpieza de calles, los peajes, el mantenimiento de parques, los servicios de seguridad pública y los permisos de construcción.

La alta dependencia de las transferencias intergubernamentales es también una preocupación importante en el ámbito municipal. En conjunto, estas transferencias representaron un 75% del presupuesto municipal en 2008, siendo las industrias extractivas y el Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) las dos fuentes más destacadas, cuyos fondos abarcaron alrededor de un 40% y un 25% de los ingresos subnacionales, respectivamente.

El Decreto Ley 776 también establece las tasas tributarias a aplicar en cada caso y la coparticipación de la recaudación entre provincias y distritos. En el

Cuadro 7.6 Principales características de las asignaciones tributarias municipales (porcentaje)

Participación de ingresos				
Administración distrital	Distritos	Provincias	Tasas tributarias	
Propiedad raíz	100% (5% por mantenimiento del catastro)	0%	< 15 UIT*: 15–60 UIT: > 60 UIT:	0,2% 0,6% 1,0%
Transferencia de propiedades (alcabala)	50%	50% (al Fondo de Inversión Municipal)	3% (primeras 3 UIT exentas) (*)	
Juegos (pinball, bingo, etc.)	100%	0%	10%	
Espectáculos públicos	100%	0%	Corridas de toros:	5%
			Carreras de caballos:	10%
			Otros:	15%
Administración provincial				
Propiedad de vehículos	0%	100%	1% (mínimo: 1,5% UIT)	
Apuestas	40%	60%	20% (carreras de caballos: 12%)	
Juegos (loterías)	0%	100%	10%	

Fuente: Gómez, Martínez-Vázquez y Sepúlveda (2010), con base en el Decreto Ley 776.

(*) La UIT (unidad impositiva tributaria) es una medida monetaria legal utilizada para fijar el valor de los impuestos, tasas, multas y otros pagos legales, cuyo valor se fijó en 3.600 nuevos soles a partir de 2010 (US\$1.283 al 31 de diciembre de 2010).

cuadro 7.6 se presenta un resumen de estas normas. Los gobiernos municipales no tienen autonomía para definir sus bases imponibles ni para fijar las tasas tributarias que se les aplican. Todas estas decisiones se determinan de forma centralizada. Por lo tanto, la elección municipal sobre cuánto recaudar se limita al ámbito de los esfuerzos de administración y fiscalización.

Sin embargo, la falta de autonomía para definir la política tributaria no es el único obstáculo importante para la movilización de los ingresos municipales en Perú. Por ejemplo, la moral tributaria y la actitud de los funcionarios del gobierno pueden desempeñar un rol relevante para limitar la recaudación de impuestos. Según Alfaro y Rühling (2007), una parte significativa de la población peruana aún no parece entender plenamente o no acepta su papel en el financiamiento de los bienes y servicios públicos municipales que reciben, mientras que algunas autoridades locales aceptan, de forma más bien pasiva, los aportes sobre todo voluntarios de los contribuyentes. Además, muchos municipios, especialmente en las zonas rurales, no tienen capacidad administrativa ni técnica para recaudar un volumen significativo de ingresos fiscales. Por ejemplo, un número importante de gobiernos municipales no tiene un

catastro completo de propiedades y los existentes no se actualizan con regularidad (Alfaro y Rühling, 2007).

Todos estos factores contribuyen al pobre desempeño de la movilización de ingresos fiscales de los municipios peruanos, que se ubica muy por debajo de los estándares internacionales. La productividad del impuesto a la propiedad raíz en Perú (un 0,17% del PIB) es baja incluso en comparación con países similares de América Latina, que en promedio recaudan casi tres veces más (cuadro 7.7). Esta baja productividad podría explicarse en parte por las tasas impositivas. De Cesare y Lazo Marín (2008) proporcionan información sobre las tasas de impuestos a la propiedad en una muestra de ocho países de la región. En este grupo solo Guatemala y Costa Rica tienen tasas de impuestos tan bajas como Perú, mientras que el resto aplica tasas mínimas (o uniformes) más altas (Chile, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana) o tasas máximas más altas (Bolivia).

Si bien el desempeño de la recaudación tributaria de los gobiernos municipales suele ser pobre, también hay experiencias exitosas como las de reformas administrativas que han dado lugar a un aumento sustancial de los ingresos. Tal vez el ejemplo más notable sea la implementación de oficinas semiautónomas en nueve municipios provinciales (Cajamarca, Chiclayo, Huamanga, Huancayo, Ica, Lima, Piura, Tarapoto y Trujillo). Estos municipios crearon oficinas del Servicio de Administración Tributaria con el objeto exclusivo de administrar y recaudar los

Cuadro 7.7 ■ **Recaudación del impuesto a la propiedad en regiones y países seleccionados, 1990–2007 (como porcentaje del PIB)**

	Promedios internacionales		Países seleccionados de América Latina		
	1990–99	2000–04	1990–99	2000–07	
Todos los países	0,75 (59)	1,04 (65)	Argentina	0,63	0,53
Países de la OCDE	1,44 (16)	2,12 (18)	Bolivia	n.d.	0,65
Países en transición	0,54 (20)	0,68 (18)	Brasil	0,32	0,43
Países desarrollados	0,42 (23)	0,60 (29)	Chile	0,60	0,66
América Latina	0,36 (8)	0,37 (10)	Colombia	0,36	0,50
			Ecuador	0,12	0,13
			Guatemala	0,08	0,14
			México	0,18	0,18
			Paraguay	0,36	0,39
			Perú	—	0,17
			Uruguay	0,61	0,71

Fuente: Bahl y Martínez-Vázquez (2008) y CEPAL (2009).

Nota: Los paréntesis muestran el número de países considerados en cada promedio de la muestra. n.d. = no se dispone de datos.

ingresos tributarios y no tributarios dentro de sus jurisdicciones. Esto ha dado resultados muy positivos en términos de eficiencia administrativa y de cumplimiento de los contribuyentes (véase el recuadro 7.1). Hay razones para creer que esta no es una solución que funcione para todos los municipios, ya que solo unos

Recuadro 7.1 La experiencia de los Servicios de Administración Tributaria en Perú

Desde 1996 algunos municipios peruanos han creado un Servicio de Administración Tributaria (SAT) semiautónomo. El objetivo principal de esta oficina es incrementar los ingresos propios. Como señalaron von Haldenwang, Büsing, Földi et al. (2009), el establecimiento inicial de los SAT fue una respuesta a la centralización impuesta por el gobierno de Fujimori (1990-2000). La creación de los nuevos SAT tuvo lugar en el contexto de un proceso de descentralización fiscal que es aún lento. Mientras que las autoridades municipales son responsables de regular y controlar su trabajo, cada SAT es autónomo en su gestión de los recursos humanos y financieros, y se financia a través de una parte de los impuestos y tarifas que recauda.

Esta estructura de autofinanciamiento ha llevado a los SAT a ser más eficientes en términos de recaudación, ya que mientras más ingresos perciben mayores son los recursos que fluyen hacia estas entidades. En ese sentido, ha habido algunos claros beneficios para los municipios peruanos que, como Lima, Trujillo y Piura, adoptaron un enfoque de SAT desde un comienzo. Por ejemplo, aquellos municipios que establecieron dicho servicio incrementaron sus propios ingresos en promedio un 80,9%, o 9% al año, de 1998 a 2007. En comparación, durante el mismo período los municipios que no adoptaron un SAT incrementaron sus ingresos en un 61,2%, o un 6,8% anual.

Von Haldenwang (2009) señala que, de acuerdo con una encuesta, en Lima y otros municipios en los que se ha adoptado un SAT ha aumentado la confianza en la administración tributaria. Esto se podría atribuir a una menor intervención política en los procesos administrativos, una mayor orientación al cliente, el mejoramiento de las relaciones públicas y la reducción de prácticas corruptas. Por otra parte, los SAT han promovido la innovación en los procesos internos, el uso de tecnologías modernas, el desarrollo de recursos humanos, la gestión financiera y la colaboración entre las administraciones tributarias. Pero sigue habiendo problemas. De acuerdo con el estudio mencionado, la percepción pública sigue siendo negativa en cuanto al vínculo entre recaudación tributaria y servicios públicos, así como también respecto de la sensibilidad de las administraciones tributarias a las necesidades e inquietudes de sus contribuyentes.

pocos municipios provinciales —o relativamente grandes— han implementado el sistema. Sin embargo, de esta experiencia también pueden extraerse enseñanzas útiles para los municipios más pequeños.

En general, se puede concluir que, a pesar de que los gobiernos municipales peruanos cuentan con facultades tributarias que están ausentes en el ámbito regional, estos han hecho un uso limitado de esas facultades. Así, el sistema de finanzas intergubernamentales de Perú parecería hallarse en una fase temprana del proceso de descentralización de los ingresos, y aún se ve privado de este importante mecanismo para aumentar la rendición de cuentas y la eficiencia municipal.

Recaudación de ingresos propios de los gobiernos municipales

Factores determinantes de las diferencias en el desempeño

Aunque en general el desempeño recaudatorio de los gobiernos municipales es pobre, hay excepciones destacables. Por lo tanto, es importante identificar los posibles factores determinantes de las diferencias en el rendimiento y tenerlos en cuenta al diseñar propuestas de reformas. Un punto de partida lo constituyen los incentivos que ofrece el actual marco institucional, en particular el sistema de transferencias intergubernamentales, para la movilización de ingresos municipales. La literatura empírica que analiza el efecto de las transferencias intergubernamentales sobre los ingresos propios y el esfuerzo fiscal es abundante, pero sus resultados son poco concluyentes (véase el capítulo 1). En línea con las investigaciones para otros países, los resultados para el caso peruano son ambiguos. Rühling (2005) argumenta que las transferencias intergubernamentales no redujeron la recaudación de impuestos a la propiedad durante el período 2000-03, pero no proporciona evidencia estadística. Otros estudios que utilizan análisis econométricos encuentran un impacto positivo de las transferencias en la recaudación de ingresos. Aguilar y Morales (2005) encuentran efectos positivos pero diferenciados por departamento, mientras que Melgarejo y Rabanal (2006) hallan un efecto positivo que parece diluirse cuando los ingresos de canon y sobrecanon se incluyen en las transferencias totales. Por el contrario, Alvarado et al. (2003) y Aragón y Guayoso (2005) argumentan que el total de las transferencias ha reducido la recaudación de ingresos propios en Perú. En un estudio más reciente, Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2011) encuentran alguna evidencia de sustitución entre los fondos recibidos del Foncomun y la recaudación de impuestos a la propiedad en Perú.⁸

⁸ Los mismos autores también encuentran evidencia del efecto de sustitución para Brasil y para un grupo de países de América Latina.

Hay otros factores que pueden afectar el desempeño de los ingresos de los gobiernos subnacionales. En particular, la capacidad administrativa puede ser una limitación importante incluso para gobiernos municipales bien dispuestos a recaudar. El impuesto sobre la propiedad raíz, actualmente responsabilidad de los distritos, suele ser difícil de administrar, ya que requiere un considerable grado de sofisticación y personal calificado en sus diferentes fases (construcción del catastro, valoración de la propiedad, facturación y fiscalización). Por otra parte, el impuesto sobre los vehículos, actualmente administrado por las provincias, suele ser más fácil de cobrar y requiere menos capacidad administrativa. Esto sugeriría que cambiar el impuesto sobre los vehículos a nivel de distrito y el impuesto a la propiedad a nivel provincial podría generar una mejor correspondencia entre requerimientos y capacidades administrativas.⁹

Dados los muy diferentes tamaños y capacidades administrativas de los municipios de Perú, se puede esperar que el desempeño recaudatorio varíe sustancialmente entre ellos. Además, el rendimiento de los ingresos de un gobierno subnacional puede verse afectado por su nivel de desarrollo económico y por el tamaño de su base tributaria. Por ejemplo, los municipios urbanos con cierta concentración de la actividad industrial y de servicios en general, cuentan con una base más sólida para aumentar sus ingresos. Por último, las diferencias en factores de economía política también pueden afectar el desempeño de los ingresos. Para todas las unidades subnacionales, se puede esperar que los esfuerzos de recaudación se debiliten antes de las elecciones. El desempeño recaudatorio también puede ser menor en unidades subnacionales más capturadas por la élite local.

Nuevo análisis empírico de los factores determinantes del desempeño recaudatorio

En esta sección se presenta un nuevo análisis empírico de los factores determinantes del desempeño recaudatorio de los municipios de Perú, utilizando datos de contabilidad pública para 192 provincias y 1.630 distritos en el período 2006–08. De acuerdo con la literatura existente sobre este tema, los ingresos propios totales y los ingresos tributarios totales en términos per cápita se utilizan como variables dependientes. Para probar el efecto de las transferencias

⁹ Una simulación de los efectos de cambiar las asignaciones de los dos impuestos entre las provincias y distritos se puede encontrar en el apéndice 2 del documento de trabajo de Canavire Bacarreza, Martínez-Vásquez y Sepúlveda (2012). De acuerdo con esta simulación, esta medida se traduciría en una pérdida sustancial de autonomía fiscal a nivel de distrito y una intensificación de las disparidades actuales en el ámbito local.

sobre la movilización de ingresos, se emplean medidas alternativas de transferencias: transferencias totales e ingresos de las industrias extractivas y el Foncomun, por separado. Las regresiones se obtienen para el nivel municipal agregado y para los distritos y provincias por separado.

Para el control de la base tributaria municipal, se utilizan las siguientes variables: distribución de la población por grupos de edad, pobreza y área geográfica; índice de pobreza, analfabetismo, población, PIB per cápita;¹⁰ población ocupada en la agricultura; tasa de ocupación y *dummies* para la región con el fin de capturar las asimetrías entre regiones. El año y las *dummies* regionales se emplean para capturar los efectos de la escalada de los ingresos de las industrias extractivas.¹¹

La proporción de personal calificado en el total de trabajadores del gobierno municipal se utiliza como sustituto de la capacidad administrativa de los municipios. Los resultados para esta variable indican que los municipios con mejor capital humano tienden a desempeñarse peor en términos de recaudación de ingresos. Sin embargo, los coeficientes estimados no son estadísticamente significativos.¹² En línea con los resultados de Aguilar y Morales (2005), los efectos difieren según las regiones. Áreas altamente urbanizadas como Lima y Callao presentan resultados positivos y significativos, mientras que regiones más pequeñas, por ejemplo, Piura y Pasco, muestran efectos negativos no significativos.

Las variables de control se comportan hasta cierto punto como se esperaba. Los gobiernos municipales con mayores niveles de pobreza exhiben una menor recaudación de ingresos per cápita. El PIB per cápita tiene un efecto positivo —aunque a veces no significativo—, lo que indica que los gobiernos municipales más ricos tienden a ser capaces de recaudar más ingresos por habitante. El grado de urbanización (aproximada por la proporción de trabajadores no agrícolas) tiene un efecto muy positivo en los ingresos municipales, al igual que la población, lo que indica la posible existencia de economías de escala en la recaudación. Debido al gran número de ecuaciones y coeficientes estimados, en el cuadro 7.8 se exponen solo los resultados de los efectos de las

¹⁰ Dada la falta de medidas oficiales de PIB local, se utilizan las estimaciones elaboradas por Llempén, Morón y Seminario (2010).

¹¹ Véase Canavire Bacarreza, Martínez-Vásquez y Sepúlveda (2012) para una discusión de las cuestiones técnicas en la estimación empírica.

¹² Se debe reconocer que la calidad de la información utilizada para construir esta y otras variables de capacidad institucional no es buena. Por lo tanto, los resultados deben interpretarse con cautela, ya que es probable que la mala calidad de los datos afecte la consistencia de los coeficientes estimados.

Cuadro 7.8 ■ **Resultados seleccionados de las regresiones para el efecto de las transferencias sobre la movilización de ingresos subnacionales**

	Efectos aleatorios de las estimaciones			Estimaciones Tobit		
	(1) Total	(2) Distrito	(3) Provincia	(4) Total	(5) Distrito	(6) Provincia
Total ingresos propios per cápita						
Total transferencias	0,0326*** (0,0059)	0,0330*** (0,0071)	0,0320*** (0,0035)	0,0325*** (0,0013)	0,0328*** (0,0014)	0,0315*** (0,0032)
Industrias extractivas	0,0327*** (0,0060)	0,0331*** (0,0072)	0,0321*** (0,0035)	0,0326*** (0,0013)	0,0331*** (0,0014)	0,0317*** (0,0032)
Foncomun	-0,017 (0,0330)	-0,0562 (0,0354)	0,1725 (0,1023)	-0,022* (0,0123)	-0,0606** (0,0206)	0,1728** (0,0655)
Total ingresos tributarios per cápita						
Total transferencias	0,0003 (0,0008)	0,0002 (0,0010)	0,0016* (0,0008)	0,0001 (0,0001)	0,0001* (0,0000)	0,0015 (0,0016)
Industrias extractivas	-0,0004 (0,0005)	-0,0006 (0,0005)	0,0015* (0,0007)	-0,0003 (0,0007)	-0,0004 (0,0008)	0,0014 (0,0016)
Foncomun	0,0165 (0,0256)	0,0039 (0,0296)	0,0045 (0,0240)	-0,0446*** (0,0107)	-0,0649*** (0,0121)	-0,0108** (0,0054)
Total ingresos no tributarios per cápita						
Total transferencias	0,0336*** (0,0064)	0,0350*** (0,0076)	0,0305*** (0,0033)	0,0335*** (0,0011)	0,0347*** (0,0012)	0,0300*** (0,0022)
Industrias extractivas	0,0340*** (0,0064)	0,0356*** (0,0075)	0,0308*** (0,0032)	0,0340*** (0,0011)	0,0354*** (0,0012)	0,0303*** (0,0023)
Foncomun	-0,0034 (0,0283)	-0,0291 (0,0309)	0,1687 (0,0899)	-0,0092 (0,0155)	-0,0355* (0,0167)	0,1714*** (0,0474)

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Los errores estándar se encuentran entre paréntesis. Cada celda representa una regresión independiente con un conjunto de controles.

Nivel de significancia: * = 10%; ** = 5%; *** = 1%.

transferencias per cápita en los ingresos propios y en los ingresos tributarios propios per cápita para las especificaciones preferidas.¹³

Los resultados del cuadro 7.8 muestran en su mayor parte una relación positiva entre las transferencias y el total de la recaudación de ingresos propios, con la única excepción, aunque no consistente, de las transferencias del Foncomun. Los resultados no son tan robustos para los ingresos tributarios y totales propios. En todas las especificaciones se encuentra un pequeño efecto positivo de las transferencias totales sobre la recaudación de ingresos propios, así como un pequeño efecto negativo de las transferencias de industrias extractivas, pero este no es significativo.

¹³ Cada celda de la tabla proviene de una estimación única e independiente.

En resumen, las transferencias de las industrias extractivas parecen tener un efecto positivo sobre los ingresos totales y su componente no tributario. Las causas de esta relación no son evidentes, pero podrían estar relacionadas con una mayor capacidad de los gobiernos subnacionales para prestar servicios públicos y cobrar por ellos, con una mayor demanda de estos servicios y/o una mayor capacidad de pago por parte de la población. En contraste, estas transferencias parecen tener poco o ningún efecto sobre la recaudación de impuestos municipales. Por último, el efecto del Foncomun en la recaudación de ingresos es negativo y estadísticamente significativo, en particular en el caso de los ingresos fiscales y en las estimaciones Tobit. Esto quiere decir que el efecto de sustitución de esta fuente de ingresos es mayor que los efectos positivos sobre la renta y que en general las transferencias de nivelación pueden desalentar la recaudación de impuestos municipales.

Por lo tanto, en el balance, la evidencia empírica sobre el impacto de las transferencias en el pobre desempeño recaudatorio de los municipios peruanos sigue siendo contradictoria. Las investigaciones futuras sobre este tema sin duda se beneficiarían de la utilización de mejores *proxies* de capacidad administrativa y de otras variables, como el desarrollo institucional, la moral tributaria y la corrupción.

El Fondo de Compensación Municipal y otras transferencias a los municipios

El análisis de la sección anterior apunta a la importancia de los distintos tipos de transferencias sobre los esfuerzos de recaudación de los municipios. En esta parte se estudian dichas transferencias con mayor grado de detalle, en particular las del Foncomun y las industrias extractivas. El Foncomun es un programa de transferencias de nivelación, establecido en 1994 por el Decreto Legislativo 776. Se financia con el Impuesto de Promoción Municipal, que consiste en una sobretasa de hasta el 2% en el impuesto al valor agregado, además de otras fuentes de ingresos menores. De acuerdo con la Ley de 1994, la distribución del Foncomun debe basarse en criterios de equidad y de compensación y sus transferencias deben garantizar el funcionamiento de todos los municipios. Más recientemente, la Ley 29.332 de 2009 y el Decreto Supremo 060 de 2010 introdujeron “el desempeño gerencial” como criterio adicional en la fórmula de distribución.

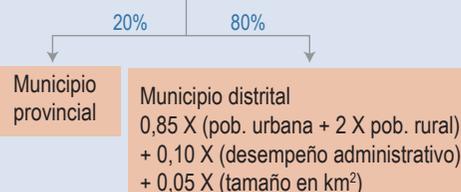
El diagrama 7.1 resume el procedimiento que se utiliza actualmente para distribuir los fondos del Foncomun entre municipios. En una primera etapa, los fondos se asignan a las provincias en proporción a sus necesidades básicas

Diagrama 7.1 Distribución del Foncomun

Etapa 1: Distribución geográfica para la provincia j :

$$Pob \downarrow J \times UBN \downarrow J ? \sum_{i=1}^N \uparrow N \equiv Pob \downarrow i \\ X UBN \downarrow i \times Fondo$$

Etapa 2: Distribución para municipios:



Etapa 3: Ajustes para asegurar una transferencia mínima de 8 UIT mensuales a cada municipio

Fuente: Basado en Decretos Supremos 156-2004 y 060-2010.

insatisfechas, ponderados por su población. En la segunda etapa, las provincias mantienen un 20% de los fondos y distribuyen el restante 80% entre sus respectivos gobiernos distritales en base a tres factores: población, desempeño gerencial y superficie territorial. El factor más importante es la población, con un peso del 85%, suponiendo que la población rural tiene el doble de necesidades de gasto que la población urbana. El siguiente factor en importancia es el desempeño gerencial, que se define en términos de la tasa de crecimiento de la recaudación de ingresos propios per cápita y la proporción de las transferencias del Foncomun que se destina a los gastos de capital. En la etapa final, los montos de las transferencias se ajustan de manera que todos los municipios reciben al menos una transferencia mínima equivalente a ocho UIT mensuales.

El Foncomun es un componente esencial de los ingresos municipales en Perú en términos relativos, así como de su función de compensación. Sin embargo, su diseño adolece de algunas deficiencias. La primera es que no incluye indicadores de la capacidad recaudadora en su fórmula de distribución. Por lo tanto, bajo el sistema actual, incluso los municipios que tienen abundantes recursos fiscales reciben transferencias del Foncomun. Un segundo defecto de diseño es el sistema de asignación en etapas. Esto puede significar que dos distritos con las mismas necesidades, pero pertenecientes a diferentes provincias, reciban diferentes asignaciones del fondo.

Las distorsiones generadas por el canon y otros ingresos de las industrias extractivas son aún más grandes a nivel municipal que a nivel regional, dado el

Cuadro 7.9 Variabilidad de los ingresos provinciales provenientes de industrias extractivas y Foncomun, 2004 y 2008 (nuevos soles per cápita)

	2004		2008	
	Industrias extractivas	Foncomun	Industrias extractivas	Foncomun
Mínimo	—	22,7	—	44,7
Máximo	1.265,6	1.037,5	24.072,6	954,7
(provincia)	(Purús)	(Iñapari)	(Lucumba)	(Lamud)
Promedio simple	51,3	161,3	397,6	260,1
Promedio ponderado	8,3	25,7	44,5	46,6
Desviación estándar	128,0	116,3	1.762,2	152,9
Coefficiente de variación (*)	15,3	4,5	39,6	3,3
(Máx-mín)/promedio	151,6	39,5	541,5	19,5
Correlación (industrias extractivas y Foncomun)	0,12		0,00	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del MEF.

(*) El coeficiente de variación se define como la desviación estándar dividida por el promedio ponderado.

tamaño relativo de estas transferencias en los dos niveles de gobierno. Los cuadros 7.9 y 7.10 presentan la dispersión de dichos ingresos en todas las provincias y municipios distritales, respectivamente. El cuadro 7.9 muestra que la máxima transferencia de industrias extractivas per cápita recibida por una provincia en

Cuadro 7.10 Variabilidad de los ingresos distritales provenientes de industrias extractivas y Foncomun, 2004 y 2008 (nuevos soles per cápita)

	2004		2008	
	Industrias extractivas	Foncomun	Industrias extractivas	Foncomun
Mínimo	—	—	—	7,4
Máximo	2.383,6	1.662,6	29.003,5	1.691,9
(distrito)	(Lobitos)	(Curibaya)	(Ilabaya)	(San José de Ushua)
Promedio simple	57,3	165,0	423,2	198,2
Promedio ponderado	17,4	37,3	134,1	66,4
Desviación estándar	129,1	167,0	1.257,0	154,5
Coefficiente de variación (*)	7,4	4,5	9,4	2,3
(Máx-mín)/promedio	137,0	44,5	216,2	25,4
Correlación (industrias extractivas y Foncomun)	0,09		0,02	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del MEF.

(*) El coeficiente de variación se define como la desviación estándar dividida por el promedio ponderado.

2008 era 25 veces mayor que la de una provincia diferente del Foncomun. La relación correspondiente a los distritos era de 17 veces.

Como en el caso del Foncor, el poder de igualación del Foncomun se debilita por varios factores. En primer lugar, el canon y otros ingresos de las industrias extractivas son comparables o mayores que los del Foncomun. En segundo lugar, sus criterios de asignación no consideran la capacidad fiscal relativa, mientras que la asignación del canon no tiene en cuenta las necesidades de gasto relativas. El coeficiente de correlación entre las dos fuentes de ingresos en 2008 es cero o muy cercano a cero para las provincias y distritos, lo que implica que la asignación del canon y otros ingresos de las industrias extractivas son en la práctica independientes de las necesidades de gasto a nivel provincial (aproximado por el Foncomun).

Además de las transferencias de las industrias extractivas y del Foncomun, hay varias otras transferencias del gobierno central a los municipios, que en 2008 representaban 11% de los ingresos municipales corrientes (véase el cuadro 7.5). La más importante de estas transferencias es el programa Vaso de Leche, que representa alrededor del 3% de los ingresos municipales actuales. Esta iniciativa está dirigida a las familias pobres con altas necesidades nutricionales, especialmente mujeres embarazadas o lactantes, recién nacidos y ancianos. Vaso de Leche es un ejemplo clásico de un programa de transferencias condicionadas destinado a cumplir objetivos nacionales, administrado en su totalidad por los gobiernos municipales. Según Stifel y Alderman (2003), el programa ha tenido éxito en la selección de los hogares pobres y el cumplimiento de sus necesidades nutricionales. Otras transferencias de menor importancia incluyen los derechos de aduana recaudados por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y ciertos programas de transferencias destinadas a apoyar los gastos de capital de los gobiernos municipales, que representan en total alrededor de un 3% de los ingresos municipales.

Estimación del potencial recaudatorio y del esfuerzo municipal

Bajo una asignación óptima de fuentes de ingresos, todas las unidades del gobierno deberían enfrentar los mismos costos marginales de fondos públicos (Dahlby y Wilson, 1994). La corrección de los costos marginales que enfrentan los gobiernos subnacionales es una de las funciones más importantes de las transferencias intergubernamentales compensatorias. En realidad, si el objetivo de estas transferencias se reformula como la equiparación de los costos marginales de proporcionar un paquete estándar de servicios públicos, entonces un programa de transferencias diseñado para igualar las disparidades fiscales

se convierte en una poderosa herramienta para alcanzar simultáneamente los objetivos de eficiencia y equidad en un sistema descentralizado de gobierno (Martínez-Vázquez y Sepúlveda, 2012).

Como se destaca en los apartados anteriores, el impacto igualador del Foncor y del Foncomun se ve más que compensado por los efectos diferenciadores de las transferencias de ingresos provenientes de las industrias extractivas. Por ello, es muy probable que el sistema intergubernamental arrastre altos costos de eficiencia y equidad. La forma ideal para resolver los problemas creados por el canon y otros ingresos de las industrias extractivas sería cambiar los criterios de distribución y, en concreto, eliminar el principio de derivación del esquema de coparticipación de ingresos. Sin embargo, esto parece muy poco probable, dada la oposición previsible de los gobiernos subnacionales ricos en recursos minerales.

En este contexto, una posible estrategia para abordar los problemas de equidad y eficiencia del canon consistiría en incorporar medidas de capacidad fiscal que den cuenta de todas las fuentes de ingresos (distintas de las transferencias de igualación) en las fórmulas utilizadas en los programas de transferencias de nivelación. Por lo menos, este tipo de reforma le permitiría al sistema iniciar la reducción de las inequidades y distorsiones existentes antes de que se puedan aplicar reformas directas a las leyes sobre canon, sobrecanon y regalías.

Hay por lo menos tres posibles formas de estimar la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales (definida como la cantidad de ingresos que pueden recaudarse en condiciones estándar de capacidad de la administración tributaria y esfuerzo fiscal).¹⁴

- **Método 1:** Usar promedios multianuales rezagados de recaudaciones de ingresos propios per cápita. Este método tiene como ventaja requerimientos mínimos de datos, pero la desventaja de generar posibles incentivos perversos al inducir a las autoridades subnacionales a recaudar menos impuestos (sin costo) a fin de recibir más transferencias en el futuro.¹⁵
- **Método 2:** Usar *proxies* básicas de capacidad de pago y recaudación de impuestos, tales como los ingresos personales y el PIB en cada jurisdicción.

¹⁴ Una discusión más completa de los métodos alternativos para estimar las capacidades fiscales subnacionales se puede encontrar en Canavire Bacarreza, Martínez-Vásquez y Sepúlveda (2012).

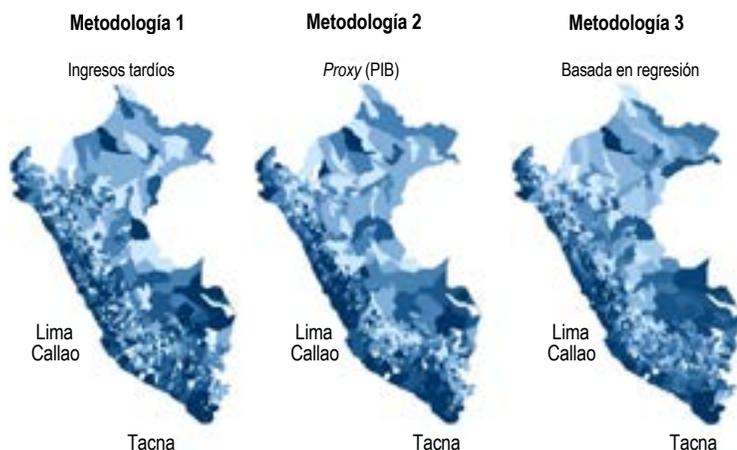
¹⁵ Martínez-Vázquez y Zekate (2004) desarrollaron una variante de este método para minimizar este tipo de incentivos perversos.

Sin embargo, los datos relevantes no siempre están disponibles, sobre todo en el ámbito municipal.

- Método 3:** Usar un sistema de ingresos representativos basado en regresiones. El objetivo es estimar el volumen de ingresos que un gobierno subnacional recaudaría de sus bases tributarias disponibles si ejerce un nivel medio de esfuerzo fiscal. Esta metodología requiere información sobre las bases tributarias subnacionales e interpreta el esfuerzo fiscal medio como el nivel medio de las tasas tributarias efectivas aplicadas en todo el territorio nacional. Dada la falta de datos confiables sobre las bases tributarias subnacionales de Perú, las capacidades fiscales se estiman aquí usando regresiones similares a las presentadas en la sección anterior para explicar el comportamiento de los ingresos subnacionales, excluidas las transferencias intergubernamentales. El valor obtenido con estas regresiones se puede interpretar en términos de recaudaciones potenciales.

Los tres métodos para estimar el potencial de ingresos se aplicaron por separado a los gobiernos provinciales y distritales. Los resultados se ilustran en el gráfico 7.1. Los métodos de estimación están presentados en orden de izquierda a derecha y las estimaciones de mayor potencial fiscal per cápita se

Gráfico 7.1 | **Distribución de las capacidades recaudatorias estimadas a nivel municipal**



Fuente: Elaboración propia.

Notas: Las áreas más oscuras representan los municipios con mayor capacidad fiscal. El primer gráfico muestra los resultados del enfoque de promedios multianuales rezagados de recaudaciones de ingresos. El segundo gráfico presenta los resultados del uso de un enfoque de *proxy* (PIB). El tercer gráfico muestra los resultados del enfoque del sistema de ingresos representativos basados en regresiones.

ven representadas por colores más oscuros. La primera metodología proporciona estimaciones que parecen asemejarse a la recaudación efectiva, pero esto no es sorprendente, dado el uso de datos históricos para llegar a estos resultados. Quedan en evidencia algunos patrones comunes. Por ejemplo, los distritos de las provincias de Lima y Callao aparecen con un potencial recaudatorio relativamente alto. La región de Tacna (en el sur) también muestra un alto potencial de ingresos, lo cual quizás esté reflejando los efectos indirectos generados por el comercio con los países vecinos.

De los tres métodos, el sistema de ingresos representativos basado en regresiones sería en principio la mejor opción, ya que permite estimar el potencial de ingresos propios, controlando adecuadamente por otros factores que explican la diferencia entre los ingresos reales y potenciales. Sin embargo, actualmente este método no es muy confiable para los gobiernos municipales en Perú, ya que ciertas variables clave que requieren ser consideradas, como la calidad institucional y la capacidad administrativa, no están aún disponibles a nivel municipal en forma de indicadores. Mientras tanto, puede ser preferible apoyarse en los métodos más básicos 1 y 2. Los resultados de su aplicación se resumen en los cuadros 7.11 y 7.12 para las provincias y distritos, respectivamente.

La distribución y la varianza de las tres estimaciones de potencial recaudatorio son similares a las de los ingresos reales. Por distritos, estos no están correlacionados con el Foncomun. Esto sugiere que dicho fondo actualmente no está compensando a los distritos con menor capacidad fiscal. El Foncomun funciona mejor entre provincias. Su correlación con los resultados de los métodos 2 y 3 es $-0,19$ y $-0,22$, respectivamente, lo que sugiere que los criterios para la distribución del fondo de compensación entre las provincias (necesidades básicas insatisfechas) podrían estar captando ciertos aspectos de la capacidad fiscal relativa.

Las estimaciones del potencial de ingresos propios se pueden utilizar para evaluar el esfuerzo fiscal relativo de los gobiernos municipales en Perú, definido como la relación entre los ingresos reales y potenciales. Dadas las limitaciones mencionadas de los métodos para estimar la capacidad fiscal, esta evaluación debe ser vista como muy tentativa. El gráfico 7.2 muestra la relación entre el potencial de ingresos tributarios y no tributarios (representados en el eje horizontal) y los ingresos efectivos (eje vertical) para los gobiernos provinciales y distritales en Perú, donde los municipios que se encuentran por encima (debajo) de la línea de 45 grados tienen recaudaciones mayores (menores) que su potencial.

Los cuatro gráficos sugieren que los municipios peruanos ejercen muy diferentes niveles de esfuerzo fiscal y no parece haber un patrón común para municipios del mismo tipo o para la recaudación de fuentes similares. La alta

Cuadro 7.11 ■ Estadísticas básicas de los ingresos propios efectivos y potenciales per cápita (nuevos soles per cápita)

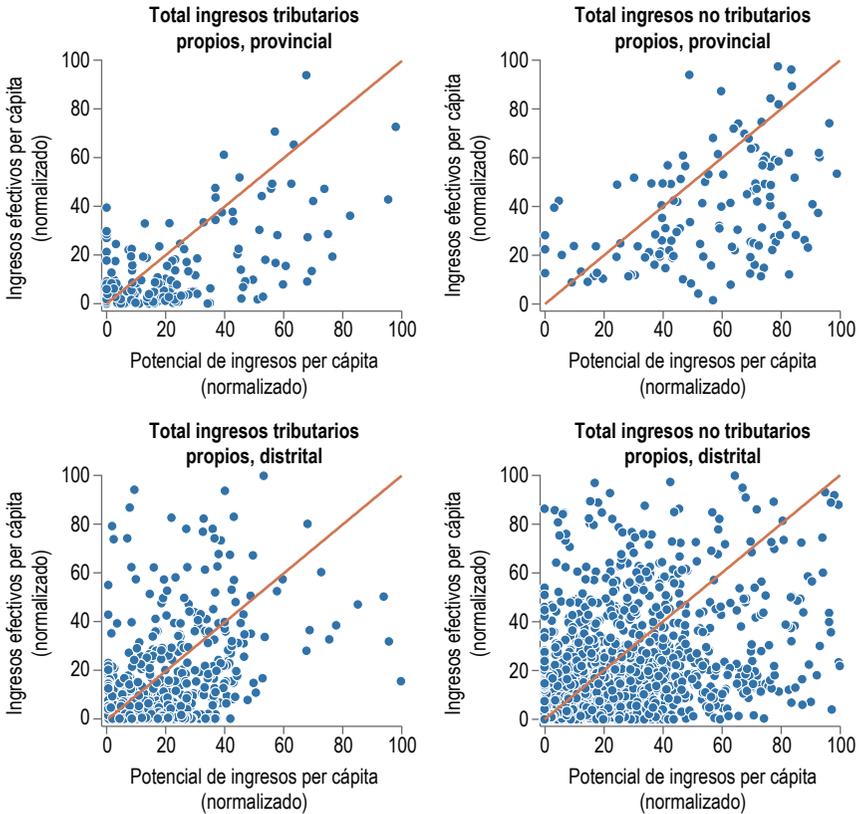
	Ingresos propios efectivos	Método 1	Método 2	Método 3	Foncomun
Provincias					
Mínimo	4,1	4,0	32,3	0,0	46,9
Máximo	2.503,6	2.557,9	1.202,6	996,7	1.067,0
Promedio	107,0	110,3	190,6	119,9	288,7
Desviación estándar	218,9	217,3	142,5	122,1	174,5
Coefficiente de variación	2,0	2,0	0,7	1,0	0,6
(Máx-mín)/promedio	23,4	23,2	6,1	8,3	3,5
Correlación con los ingresos propios efectivos	1,00	0,99	0,26	0,68	0,03
Correlación con Foncomun	0,03	0,01	-0,19	-0,22	1,00
Distritos					
Mínimo	0,0	0,0	6,8	0,0	7,7
Máximo	2.857,0	3.454,8	4.013,3	607,9	1.861,1
Promedio	53,9	60,8	75,2	44,5	219,4
Desviación estándar	176,5	199,5	172,9	63,7	177,3
Coefficiente de variación	3,3	3,3	2,3	1,4	0,8
(Máx-mín)/promedio	53,0	56,8	53,3	13,7	8,4
Correlación con los ingresos propios efectivos	1,00	0,97	0,25	0,50	-0,02
Correlación con Foncomun	-0,02	0,01	0,06	-0,02	1,00

Fuente: MEF y elaboración propia.

concentración de municipios alrededor del origen, como es el caso de los impuestos provinciales y con las dos fuentes de ingresos a nivel de distrito, sugiere que muchos municipios en realidad recaudan poco porque su potencial de ingresos es también muy limitado. Sin embargo, también hay diferencias significativas entre los ingresos efectivos y potenciales de los municipios con capacidad claramente superior, como algunos de Lima Metropolitana.

Opciones para generar nuevas fuentes de ingresos propios para los gobiernos regionales

Como se señaló en el capítulo 1, la búsqueda de asideros tributarios apropiados suele ser más difícil para los gobiernos regionales que para los municipios. Un enfoque común para fomentar la autonomía fiscal en los niveles intermedios de gobierno es compartir bases tributarias con el gobierno central, como en los casos de sobretasas (recargos) sobre los impuestos a la renta personal, o con

Gráfico 7.2 ■ **Distribuciones provinciales y distritales del esfuerzo fiscal**

Fuente: Elaboración propia.

los municipios, como en el caso del impuesto a la propiedad. También es posible encontrar bases exclusivas, como con algunos impuestos al consumo.

Opciones para compartir bases tributarias con el gobierno central

Antes de explorar las posibilidades de coparticipación de bases tributarias entre el gobierno central y los gobiernos regionales, resulta esencial revisar la distribución geográfica de la recaudación de impuestos nacionales en Perú. En 2008 más del 84% de los impuestos internos recaudados por la SUNAT, la administración tributaria nacional, se originó en Lima Metropolitana. Solo algunas otras regiones, en particular Callao, representaron más del 1% de la recaudación nacional. Tal concentración de la recaudación se explica por la localización de los grandes contribuyentes y el nivel de actividad económica. Por ejemplo, casi el 90% de la recaudación del impuesto a la renta de sociedades proviene de

grandes contribuyentes ubicados en Lima. Los impuestos al comercio internacional también están muy concentrados, pero esta vez en Callao, el puerto más grande del país, con un 87% de la recaudación, y en otras regiones con puertos y oficinas de aduana, como Ica y Tacna.

La concentración de la recaudación de impuestos en Lima Metropolitana y Callao sugiere que las bases tributarias en las otras regiones podrían no ser capaces de proporcionar recursos significativos a expensas de impuestos centrales o a través de acuerdos de coparticipación de impuestos basados en el origen. De hecho, la mayoría de los gobiernos regionales recibe más transferencias como recursos ordinarios que el total de impuestos que el gobierno central es capaz de recaudar en su región. En otras palabras, varias regiones podrían no tener la capacidad fiscal para financiar sus responsabilidades de gasto, lo que las llevaría a depender de las subvenciones netas del gobierno central. Sin embargo, dado que la recaudación nacional está sustancialmente erosionada por los gastos tributarios y la evasión, los beneficios de reformas que proporcionen a los gobiernos regionales nuevas fuentes de ingresos aumentarían si se los acompañara con medidas eficaces para reducir los gastos tributarios y mejorar el cumplimiento de los contribuyentes a nivel nacional.

Varios instrumentos tributarios son candidatos potenciales para ser asignados a los gobiernos regionales; elegir los más adecuados requiere ponderar sus ventajas y desventajas.¹⁶ En principio, la alternativa más eficaz para aumentar la autonomía de los ingresos y la rendición de cuentas de los gobiernos regionales es que estos puedan aplicar una sobretasa fija al impuesto sobre la renta personal (IRP) pagado por sus residentes, con autonomía para determinar su tasa dentro de un rango previamente establecido. Dado que los contribuyentes suelen beneficiarse más de los servicios públicos en la región donde viven, se podría esperar que tal mecanismo satisficiera el principio tributario del beneficio. Una ventaja adicional es que este es uno de los impuestos más visibles, incluso cuando se recauda mediante retención, lo que haría a los contribuyentes más propensos a notar cualquier aumento de la tasa por parte del gobierno regional, y esto haría que las autoridades fuesen plausibles de rendir cuentas por el uso de los ingresos adicionales.

El Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto sobre la Renta, aprobado por el Decreto Supremo Núm. 179 de 2004, establece cinco categorías de renta imponible en Perú. Además del impuesto a la renta corporativa, que corresponde a la tercera categoría, la ley define cuatro categorías de ingreso imponible de los

¹⁶ Véase, por ejemplo, Ter-Minassian (1997), McLure (1998), Bird (2000) y Martínez-Vázquez (2008).

individuos. La primera y segunda categorías abarcan las rentas del capital en forma de rentas por el arrendamiento de inmuebles y el rendimiento de inversiones financieras, respectivamente. Se podría argumentar que este tipo de renta de las personas no se genera necesariamente en la región en la que el contribuyente reside, con lo que no se cumpliría de manera apropiada el principio del beneficio. Sin embargo, consideraciones de equidad horizontal y vertical podrían requerir el uso de impuestos a las rentas del capital, ya que permiten distribuir la carga tributaria progresivamente a través de niveles de ingreso. Por lo tanto, los ingresos de capital podrían ser incluidos o no en la base imponible del impuesto regional sobre la renta. Un caso más nítido es el de la inclusión de los ingresos profesionales y los salarios, que corresponden a la cuarta y quinta categorías, respectivamente, de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Estos impuestos satisfacen de modo simultáneo el principio del beneficio y consideraciones de equidad, al tiempo que aumentan la responsabilidad de las autoridades regionales. Desafortunadamente, también es muy probable que un uso más intenso de estos impuestos exacerbara el problema de la informalidad laboral ya generalizada en Perú. Por lo tanto, su uso a nivel regional debe ir acompañado de medidas que incentiven el cumplimiento tributario y reduzcan el impulso a la informalidad.

Pese a su conveniencia por razones de autonomía y rendición de cuentas, hay que reconocer que una sobretasa al impuesto a la renta tendría un potencial recaudatorio limitado fuera de las zonas de Lima y Callao y exacerbaría las disparidades de ingresos regionales. Los datos de la SUNAT sobre el IRP de la cuarta y quinta categorías muestran que las recaudaciones tributarias totales y per cápita varían considerablemente entre las regiones y que no representan una proporción significativa de los gastos en las mismas regiones. Incluso si se entregara a los gobiernos regionales el total de la recaudación de la cuarta y quinta categorías, esta financiaría en promedio solo un 3% de sus gastos totales. Por lo que respecta al aumento de las desigualdades horizontales, estas podrían nivelarse incrementando la participación de las transferencias compensatorias en las transferencias totales, por ejemplo, reorientando parte de los recursos ordinarios al Foncor. Esto tendría el beneficio añadido de acrecentar la transparencia del sistema de transferencias.

Varios otros impuestos del gobierno central podrían considerarse como candidatos a sobretasas de beneficio regional. El IRP sobre las rentas del capital representa actualmente una proporción muy pequeña de los ingresos en las 24 regiones, pero esto se explica en parte porque actualmente los ingresos por intereses y ganancias de capital no están sujetos a gravámenes. Por el contrario, los ingresos por el impuesto a la renta corporativa (IRC) y el impuesto al valor agregado (IVA) son equivalentes en promedio a más del 11% de los gastos

regionales y, por lo tanto, podrían convertirse en una importante fuente de autonomía financiera para los gobiernos regionales. Los impuestos específicos al consumo son insignificantes para la mayoría de las regiones, excepto para Ucayali. Las cuatro fuentes de ingresos se correlacionan negativamente con el Foncor, lo que sugiere que su uso para el financiamiento de los gobiernos regionales exacerbaría las actuales disparidades fiscales.

Sin embargo, la viabilidad práctica de introducir sobretasas regionales sobre estos impuestos nacionales en Perú es bastante limitada en la actualidad. La recaudación del IRP sobre las rentas del capital es pequeña y probablemente no tenga relación con los beneficios recibidos de servicios subnacionales. Es posible utilizar fórmulas de reparto geográfico para el IRP sobre las rentas del capital, así como para el IRC, pero sus criterios son bastante arbitrarios y dan lugar a estimaciones imprecisas, como lo deja claro la experiencia de Estados Unidos. El IVA es compartido con los gobiernos subnacionales en varios países que utilizan fórmulas basadas en la población o en el PIB regional, pero los acuerdos de coparticipación de ingresos no aumentan la autonomía financiera ni la rendición de cuentas a nivel subnacional. Los IVA regionales existen en un número mucho menor de países (por ejemplo, Canadá y Brasil), pero esta alternativa sería ciertamente complicada para Perú, debido a los conocidos problemas de este tipo de gravámenes (véase el capítulo 1). Los impuestos específicos pueden proporcionar algunas opciones si existe la capacidad administrativa para aplicar tasas regionales diferenciadas.

Opciones para compartir las bases tributarias con los municipios

Los recargos tributarios y los acuerdos de coparticipación de ingresos para niveles intermedios de gobierno suelen concebirse en base a impuestos administrados por el gobierno central. Sin embargo, a partir de lo expuesto queda claro que esta alternativa proporcionaría recursos limitados a los gobiernos regionales en Perú en el futuro previsible, por lo que sería conveniente buscar otras opciones. Una posibilidad que vale la pena explorar es que los gobiernos regionales compartan algunas de las bases tributarias asignadas a los municipios.

Es probable que los contribuyentes que pagan impuestos municipales también estén percibiendo beneficios de los servicios regionales. Si existe un vínculo identificable con beneficios de servicios en alguno de los impuestos municipales, como en el caso del impuesto a la propiedad raíz o del impuesto de transferencia de bienes raíces, este vínculo podría extenderse a los servicios prestados por los gobiernos regionales. Los argumentos ya presentados sobre la participación ciudadana y la rendición de cuentas de las autoridades son igualmente válidos para algunos de esos impuestos municipales.

Sin embargo, la coexistencia de bases o incluso sistemas de coparticipación en la recaudación de impuestos municipales podría afectar los ya escasos incentivos para que los municipios cobren sus propios impuestos. También habría externalidades fiscales verticales en la medida en que las decisiones de un nivel de gobierno puedan afectar los ingresos de otro nivel.¹⁷ En este caso, no sería deseable permitir que los gobiernos regionales ostenten un importante grado de discrecionalidad en la fijación de sus propias tasas, incluso dentro de un cierto rango, dada la actual fragilidad y estrechez de las bases tributarias municipales. Por otro lado, un posible beneficio de compartir bases impositivas municipales lo constituirían las economías de escala y las ganancias derivadas de la mayor capacidad que se podría obtener al involucrar a las regiones en ciertos aspectos de la administración de los impuestos compartidos; por ejemplo, la gestión del catastro inmobiliario o el registro de vehículos.

A pesar de que varios impuestos municipales podrían ser considerados para financiar parte de los gastos regionales, solo los impuestos sobre bienes inmuebles tienen algún potencial para proporcionar significativos ingresos adicionales en un futuro próximo. En 2008 la recaudación del impuesto a la propiedad raíz y el impuesto sobre transferencias patrimoniales representó un 2,7% de los gastos regionales. Esta es una cantidad bastante pequeña, pero la proporción podría aumentar significativamente, incluso al doble o triple, con mejoras en la administración de dichas cargas tributarias.

Opciones para nuevos impuestos regionales

Este es un proceso difícil, donde es tan importante evitar malas elecciones de impuestos altamente distorsionadores como lo es encontrar nuevos gravámenes que puedan proporcionar autonomía financiera a los gobiernos regionales.

Algunas formas de impuestos o licencias comerciales podrían proporcionar a los gobiernos regionales una forma administrativamente fácil de gravar los ingresos de las empresas que se benefician de los servicios públicos y de la infraestructura. Estos deben ser concebidos como gravámenes de amplia base sobre la actividad empresarial en general e incidir igualmente sobre la utilización de trabajo y de capital por parte las empresas.¹⁸ Un ejemplo de un gravamen regional bien diseñado a los negocios es el Impuesto Regional sobre

¹⁷ Estas externalidades verticales también están presentes en el caso de la cohabitación o de la coparticipación entre los gobiernos centrales y regionales, pero su importancia puede ser mayor en el caso de los gobiernos municipales.

¹⁸ Por ejemplo, Bird (2003) trata el tema del impuesto sobre el valor de negocio (BVT), que está basado en el origen y su base se calcula sumando nóminas, intereses, alquileres, y el beneficio neto sobre la base de las cuentas anuales.

la Actividad Productiva (IRAP) de Italia. La base del IRAP es básicamente la misma que la del IVA, pero se calcula como la diferencia entre los ingresos por ventas y la suma de todas las compras de insumos y la depreciación (es decir, con un método de acreditación por diferencia, en lugar de deducción de facturas de compra). Por lo tanto, el IRAP equivale a un IVA basado en el origen. La tasa es fijada por el gobierno central en un 4,25%, pero a las regiones se les permite aumentarlo o disminuirlo en 1. Los ingresos se distribuyen entre las regiones en proporción a los costos laborales estimados para cada región y los tipos impositivos aplicados. Otra posibilidad es la patente municipal de Chile. Esta se paga en cualquier actividad comercial (comercio, profesional, industrial y venta de bebidas alcohólicas) que requiera una localización permanente.¹⁹

Otra nueva fuente posible de ingresos fiscales serían los impuestos específicos sobre servicios públicos, como electricidad y teléfonos. Además de su potencial de ingresos y relativa facilidad de administración, estos impuestos pueden ser atractivos debido a su vínculo con el principio del beneficio. En comparación con otros insumos, los gravámenes sobre los servicios públicos se asocian con distorsiones relativamente bajas debido a la menor elasticidad precio de la demanda. Sin embargo, al fijar impuestos sobre el consumo de electricidad hay que sopesar cuidadosamente la carga que imponen a los costos de producción de industrias de alto consumo energético, con la consiguiente pérdida de competitividad. Un impuesto que grave solo el consumo residencial de electricidad evitaría las distorsiones económicas, pero no generaría un gran volumen de ingresos.²⁰

Los impuestos relacionados con el medio ambiente (impuestos verdes) pueden ofrecer una fuente innovadora y potencialmente importante de ingresos para los gobiernos regionales en Perú (Gómez, Martínez-Vázquez y Sepúlveda, 2010). Existe una gran variedad de impuestos verdes que se han aplicado ampliamente en países desarrollados y en desarrollo de diversas partes del mundo.²¹ Por ejemplo, los gravámenes sobre los contaminantes del aire, como el dióxido de carbono, dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y los combustibles; impuestos al transporte en la forma de ventas de automóviles e

¹⁹ Los municipios de Chile seleccionan tasas de entre un 0,25% y un 0,5% que caen sobre el capital propio declarado de la empresa a la administración tributaria nacional. El potencial de ingresos no es insignificante. En Chile, la patente municipal recauda aproximadamente la misma cantidad de ingresos municipales que el impuesto a la propiedad.

²⁰ Véase el anexo 3 de Canavire Bacarreza, Martínez-Vásquez y Sepúlveda (2012) para obtener detalles sobre una estimación de los ingresos de este impuesto.

²¹ Speck, Skinner, Hogg et al. (2005) proporcionan una visión general del uso de impuestos ecológicos en los países europeos.

impuestos a la circulación de vehículos; impuestos a los desechos y a productos como neumáticos, envases de bebidas, bolsas plásticas y pilas, entre otros.

La aplicación de impuestos ecológicos en Perú ya ha sido considerada por el Congreso, que en enero de 2010 recibió un proyecto de ley sobre la fiscalidad ambiental. En línea con la práctica internacional, la iniciativa considera impuestos sobre contaminantes como el dióxido de azufre y dióxido de carbono, componentes de los combustibles y factores de producción y bienes de consumo. Dicha iniciativa legislativa abre la puerta para la creación de impuestos verdes subnacionales y asigna a los gobiernos subnacionales (regional y municipal) la autoridad para establecer nuevas tasas ambientales. Por supuesto, si el Congreso aprueba finalmente esta propuesta (o una versión similar), algunos gobiernos regionales pueden ganar una significativa autonomía fiscal.

Una evaluación comparativa de potenciales nuevos asideros tributarios para los gobiernos regionales

Esta evaluación comparativa de los potenciales asideros tributarios regionales descritos anteriormente se basa en lo que la literatura considera las características más deseables de un impuesto. En el cuadro 7.12, cada instrumento se clasifica como alto (A), medio (M) o bajo (B) con respecto a 10 criterios de evaluación: potencial recaudatorio, elasticidad de la base imponible a los cambios en las tasas tributarias, conformidad con el principio de beneficio, costos de eficiencia, gastos administrativos, costos de cumplimiento, extensión de la corrupción, aceptabilidad política, visibilidad y rendición de cuentas e impacto distributivo (por ejemplo, aumento de las disparidades regionales). El undécimo criterio del cuadro —atractivo como fuente regional de ingresos propios— resume los 10 anteriores.

En cuanto al potencial recaudatorio, los candidatos más prometedores en Perú serían una sobretasa del IVA o tal vez un impuesto general a las ventas y un impuesto a los negocios inspirado en el IRAP italiano. La elasticidad de las bases tributarias potenciales a la tasa del impuesto es, por supuesto, más alta para las bases más móviles, en particular, las rentas del capital. De acuerdo con este criterio, el impuesto sobre la renta del capital y el impuesto a las rentas corporativas (IRC) no son recomendables como instrumentos fiscales subnacionales. Estos impuestos también podrían ocupar un lugar bajo de acuerdo con el principio del beneficio, que aboga por la correspondencia entre quien paga el impuesto y los beneficiarios del gasto. El IRC es el asidero tributario regional menos deseable, ya que distorsionaría la ubicación de las empresas y sus decisiones productivas, lo que probablemente alteraría los precios relativos de bienes y servicios en la economía nacional.

Cuadro 7.12 ■ Evaluación de alternativas de nuevos impuestos para los gobiernos regionales en Perú

	Coexistencia de impuestos regionales con				Nuevos impuestos regionales					
	Impuestos del gobierno central		Impuestos municipales		Impuestos municipales		Impuestos regionales			
	IRP		Propiedad raíz		Transferencias de propiedad		IRAP			
	Trabajo	Capital	IRC	IVA			Electricidad	Telefonía	Impuestos verdes	
Potencial recaudatorio	M	B	M	A	M	M	A	M	M	M
Elasticidad de la base tributaria	M	A	A	B	B	B	B	B	B	B
Conformidad con principio de beneficio	A	B	B	M	A	B	M	M	M	M
Costos de eficiencia	B	M	A	M	B	M	B	M	M	B
Costos administrativos	M	M	B	M	A	A	M	B	B	B
Costos de cumplimiento	M	M	M	M	M	B	B	B	B	B
Alcance de la corrupción	M	M	M	M	A	A	M	M	M	M
Aceptabilidad política	M	M	M	A	B	B	A	M	M	A
Visibilidad y rendición de cuentas	A	B	B	M	A	M	B	B	B	B
Impacto distributivo	M	M	A	M	M	M	M	A	A	A
Atractivo como fuente de ingresos regionales	A	B	B	M	M	M	M	M	M	M

Fuente: Resumen de los autores, basado parcialmente en Bird (2003).

Notas: A: alto; M: medio; B: bajo.

Los costos administrativos tienden a ser más altos para el impuesto a la propiedad raíz, y por extensión para el impuesto a las transferencias de propiedades, los que requieren que las propiedades sean adecuadamente valoradas. El costo de la administración de recargas sobre impuestos nacionales sería mucho menor, sobre todo si los gobiernos regionales encargaran a la SUNAT su cobranza y fiscalización. El cumplimiento de los contribuyentes podría ser mayor para los impuestos a la renta y al patrimonio que para los basados en el consumo. Es probable también que la visibilidad y responsabilidad política sean más altas para este tipo de impuestos.

Resulta difícil predecir si la administración tributaria regional aumentará o reducirá las posibilidades de corrupción, pero dado el grado todavía bajo de desarrollo de la administración tributaria del país y la débil cultura de cumplimiento fiscal observada, especialmente fuera de los principales centros urbanos, parece razonable considerar a la corrupción como un problema potencialmente relevante para todos los instrumentos fiscales alternativos. En particular, los impuestos basados en la propiedad podrían ofrecer nuevas oportunidades para la corrupción debido a su base atomizada, las dificultades involucradas en los procesos de valoración y la ausencia de controles políticos y administrativos.

La aceptabilidad política es un requisito clave para cualquier reforma tributaria. En principio, no es realista esperar demasiado apoyo político al aumento de impuestos, pero una coparticipación de las bases tributarias nacionales puede ser bienvenida por los gobiernos regionales si se la ve como una forma de incrementar su autonomía financiera. Por otro lado, es posible que la coparticipación sea resistida por el gobierno central, si teme la competencia vertical. Estos temores pueden mitigarse imponiendo límites a la discrecionalidad de los gobiernos regionales en la fijación de sobretasas sobre impuestos nacionales. Es muy probable que los municipios se resistan firmemente a compartir sus bases del impuesto a la propiedad raíz con los gobiernos regionales, temiendo una pérdida de recaudación y autonomía fiscal.

El efecto de las nuevas asignaciones tributarias sobre las disparidades regionales es una consideración política importante para el gobierno central y es probable que influya sobre la aceptabilidad política de nuevas fuentes de ingresos fiscales para los gobiernos regionales. Como se ha señalado en el apartado anterior, los ingresos, el consumo y la producción se distribuyen de forma desigual entre las regiones, lo que implica que todos los instrumentos fiscales alternativos considerados aquí podrían aumentar las disparidades regionales. El cuadro 7.13 presenta estadísticas básicas sobre la variabilidad de esas fuentes alternativas de ingresos regionales para los casos en que existe información sobre las recaudaciones actuales. El cuadro también muestra la correlación

Cuadro 7.13 ■ Efecto potencial de fuentes de ingresos alternativas en las disparidades regionales, 2008 (nuevos soles per cápita)

	Impuestos del gobierno central				Impuestos municipales		
	IRP		IRC	IVA	Propiedad raíz	Transferencias de propiedad	Foncor
	Trabajo	Capital					
Mínimo	0,5	0,2	1,5	1,4	3,0	0,0	6,4
Máximo	49,7	13,4	305,9	275,6	25,0	11,0	134,8
Promedio simple	18,2	4,9	66,6	73,1	12,0	3,5	47,2
Promedio ponderado	20,1	4,6	77,7	85,7	11,7	3,8	34,7
Desviación estándar	14,3	3,7	68,2	68,7	7,2	3,1	39,6
Coefficiente de variación(*)	0,8	0,8	1,0	0,9	0,6	0,9	0,8
(Máx-mín)/promedio	2,7	2,7	4,6	3,8	1,8	3,2	2,7
Correlación con Foncor	-0,53	-0,36	-0,42	-0,48	-0,44	-0,47	1,00

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MEF.

(*) El coeficiente de variación es igual a la desviación estándar dividida por el promedio ponderado.

entre las fuentes de ingresos regionales alternativos y el Foncor. En general, todas las fuentes consideradas muestran un alto grado de variabilidad entre regiones. La fuente de ingresos menos variable es el impuesto municipal a la propiedad raíz y la más variable es el IRC.

Sin embargo, todas las fuentes alternativas de ingresos aquí consideradas presentan el problema de que su potencial recaudatorio no solo se distribuye de manera desigual, sino que también muestra una alta correlación negativa con el Foncor, que puede ser visto como un indicador de las necesidades fiscales. Esto sugiere que en el proceso de reforma sería importante combinar la asignación de nuevas fuentes de ingresos para las regiones con mayores fondos para el programa de transferencias compensatorias, de manera que no se introduzcan diferencias adicionales en el sistema.

En resumen, no hay fuentes de ingresos ideales para aumentar la autonomía fiscal de los gobiernos regionales en Perú, pero algunas alternativas pueden funcionar mejor que otras. Como se ha sugerido antes, un recargo sobre el impuesto a la renta de las personas en salarios e ingresos profesionales parece ser una alternativa razonablemente atractiva. Otras opciones pueden parecer atractivas por motivos recaudatorios, pero están asociadas con importantes inconvenientes. Una sobretasa del IVA sería muy eficaz para aumentar los ingresos, pero sería difícil de administrar si las tasas tributarias difirieren entre regiones. Una variante del IRAP italiano permitiría la variación de tasas con menos costos administrativos, pero podría fomentar la competencia fiscal depredadora entre regiones y afectaría negativamente a la competitividad externa. La coparticipación de la

base del impuesto municipal a la propiedad raíz podría ayudar a hacer más eficaz la administración de este impuesto, pero perjudicaría la ya débil autonomía en el nivel municipal. Por último, la creación de nuevos impuestos sobre la electricidad, el servicio telefónico o la contaminación parece muy atractiva como una manera de elevar la recaudación tributaria y la autonomía regional, pero es probable que genere disparidades adicionales entre las regiones.

Opciones para incrementar los ingresos municipales

A partir de las referencias de secciones anteriores a los factores determinantes de la capacidad tributaria municipal, en esta sección se analizan las opciones para mejorar la movilización de recursos en este nivel de gobierno. Para ello se requeriría implementar varias iniciativas bien coordinadas.

Por un lado, el pobre desempeño de los ingresos de la mayoría de los municipios sugiere que debería revisarse la propia asignación de fuentes de ingresos. Los gobiernos que no son capaces de recaudar el potencial de ingresos de su jurisdicción deberían recibir apoyo para desarrollar la capacidad técnica y administrativa necesaria o bien trasladar la función recaudatoria a otro nivel de gobierno mejor equipado para ello. Dicho esto, podrían requerirse reformas adicionales para que los dos tipos de municipios existentes realizaran un mayor esfuerzo para explotar sus bases tributarias, así como para hacer frente a los problemas de equidad.

Por otro lado, la generalizada falta de capacidad técnica y administrativa a nivel municipal exige un papel más activo de los niveles más altos del gobierno en el desarrollo de la tecnología y los conocimientos necesarios para recaudar impuestos. Las experiencias positivas de las oficinas semiautónomas del Servicio de Administración Tributaria en varias ciudades sugieren que es posible aumentar significativamente la recaudación de ingresos con la introducción de agencias de fiscalización modernas y transparentes. Aunque esta experiencia no pueda ser replicable en todos los municipios, de todos modos proporciona evidencia de un rendimiento positivo de la inversión en la capacidad de recaudar impuestos.

Opciones para las reformas de políticas *Cambios en las asignaciones tributarias*

A los gobiernos provinciales actualmente se les asigna el impuesto sobre la propiedad de vehículos, que requiere poca capacidad administrativa, mientras que a los distritos se les otorga el impuesto a la propiedad raíz, que se caracteriza por procedimientos complejos y costosos. Dado que a nivel provincial las

capacidades administrativas, técnicas y financieras son, en promedio, significativamente superiores a las de los gobiernos distritales, podría ser razonable considerar un cambio en la asignación de estos instrumentos tributarios.

Modificación de los criterios de distribución de las transferencias de las industrias extractivas

Idealmente, la distribución de las transferencias de las industrias extractivas, que actualmente se basan de manera exclusiva en la ubicación, debería cambiar en virtud de otros criterios que también tengan en cuenta las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, esta reforma podría no ser factible debido a la fuerte oposición política de los actuales beneficiarios del sistema. Un enfoque indirecto para reducir los efectos distorsionadores de esas transferencias, sobre la base de una reforma del Foncomun, puede constituir una alternativa más viable.

La reforma del Foncomun

Una reforma del Foncomun idealmente debería involucrar varias medidas.

- **Introducir un indicador de capacidad fiscal en la fórmula de compensación.** En el corto plazo, o mientras se carezca de datos suficientes para producir estimaciones robustas de la capacidad fiscal, puede ser aconsejable introducir solo un ajuste que tenga en cuenta las transferencias recibidas del canon, del sobrecanon, de las regalías y de los derechos de aduana. En el mediano plazo, cuando se disponga de más datos, un indicador más sofisticado de la capacidad fiscal, que tome en cuenta la aptitud para generar ingresos propios, ayudaría a incrementar el poder de nivelación del Foncomun.
- **Eliminar las transferencias mínimas de 8 UIT.** El indicador de disparidad fiscal considera la capacidad de un gobierno subnacional para financiar sus necesidades de gasto. Si la disparidad fiscal es negativa, este no necesita recursos adicionales para cubrir sus responsabilidades de gasto. En dicho contexto, la transferencia mínima se vuelve innecesaria y esos recursos podrían ser utilizados para apoyar a otros gobiernos con mayor necesidad. Esta medida aumentaría el poder de igualación del programa.
- **Separar el Foncomun en componentes provinciales y distritales.** El procedimiento por el cual el fondo de transferencias se distribuye primero a las provincias y luego a los distritos es innecesariamente complejo y conduce a desigualdades indeseables. En efecto, dos distritos idénticos que requieren el mismo apoyo financiero pueden recibir diferentes transferencias solo

por pertenecer a provincias diferentes. El sistema ganaría en sencillez y equidad asignando una parte de los fondos a las provincias (por ejemplo, un 20%) y el resto a todos los distritos del país, de acuerdo con sus disparidades fiscales.

- **Aumentar el tamaño del Foncomun.** Un programa bien diseñado de transferencias equalizadoras contribuye a mejorar la equidad y la eficiencia de los gobiernos subnacionales. El impacto de un programa de este tipo debería extenderse a partir de otorgarle un mayor peso en el presupuesto subnacional. En el caso de Perú las ganancias potenciales son especialmente relevantes debido a las disparidades creadas por los ingresos provenientes de las industrias extractivas. Una posible fuente de financiamiento podrían constituir las transferencias desde las industrias extractivas, las cuales, si se fijan como una modesta proporción de las actuales transferencias o se aplican solo a una fracción de futuros incrementos de recaudación de este sector, podrían disfrutar de mayores niveles de aceptabilidad política.

Opciones para fortalecer la administración tributaria municipal

- **Descentralización asimétrica de la administración tributaria.** La administración tributaria y la recaudación de impuestos podrían otorgarse solo a los municipios que tengan los medios para administrar y hacer cumplir el pago de sus impuestos asignados. Los niveles superiores de gobierno podrían desempeñar temporalmente un rol subsidiario al asumir funciones que ciertos gobiernos de nivel inferior no puedan llevar a cabo de manera satisfactoria, pero en algunos casos sería razonable considerar que la asignación de estas funciones a los niveles superiores fuera permanente.
- **Desarrollo de capacidades.** La capacidad de administrar y recaudar impuestos se puede desarrollar, pero muchos gobiernos subnacionales carecen de la experiencia y los recursos necesarios para alcanzar estándares mínimos de eficiencia. Los gobiernos de nivel inferior podrían necesitar asistencia técnica y financiera de los gobiernos de nivel superior para desarrollar estas competencias.
- **Inversiones iniciales subsidiadas para elevar la capacidad de recaudación.** Por ejemplo, en el caso del impuesto a la propiedad, el gobierno central podría asumir la responsabilidad de poner en marcha y mantener el catastro de propiedades a nivel nacional por un cierto período. Una vez que el catastro haya sido desarrollado, la responsabilidad de mantenerlo podría delegarse a los niveles inferiores de gobierno. Se podrían realizar otros acuerdos, por ejemplo: que la responsabilidad por el catastro se asigne a las municipalidades provinciales y a los municipios distritales a nivel regional.

- **Externalización.** La externalización de determinados aspectos de la administración tributaria y la recaudación de impuestos hacia empresas privadas puede ser una alternativa viable y eficaz para mejorar la movilización de ingresos e incluso para optimizar la legitimidad de los impuestos municipales (von Haldenwang, 2010). Aunque este sigue siendo un tema controvertido en la literatura, ha habido algunas experiencias positivas de tercerización de la recaudación de impuestos en Perú que podrían ser replicadas en otras jurisdicciones.

Conclusiones

Después de más de ocho años de reformas de descentralización fiscal, la recaudación de ingresos de los gobiernos subnacionales de Perú se mantiene en niveles muy bajos, incluso en comparación con países similares de América Latina. Las causas del problema son múltiples y requieren un conjunto bien coordinado de reformas. Además de las mejoras necesarias en la capacidad administrativa y técnica de los gobiernos subnacionales, la solución al problema de la movilización de los ingresos subnacionales en Perú demanda un rediseño profundo de otros componentes clave del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales.

Las ganancias potenciales de una mayor recaudación de ingresos subnacionales son numerosas y significativas. Por un lado, los gobiernos subnacionales obtendrían autonomía financiera y esto fortalecería la rendición de cuentas a sus electorados, y promovería decisiones de gasto más eficientes. Por otro lado, una mayor movilización de los ingresos subnacionales también podría servir como un instrumento para elevar la carga tributaria global en Perú. El tamaño óptimo de la carga tributaria nacional es un tema que excede estas páginas; sin embargo, si el país necesita aumentar los gastos del gobierno, mayores recaudaciones de ingresos subnacionales ayudarían a cumplir con los requerimientos adicionales de financiamiento e incrementarían la eficiencia.

Para enfrentar el problema central de la movilización de ingresos subnacionales en Perú, este capítulo ha explorado opciones para reasignar fuentes de ingresos entre municipios provinciales y distritales y para proporcionar fuentes propias de ingresos a los gobiernos regionales. En el caso de los municipios, el impuesto a la propiedad raíz actualmente asignado a los distritos podría cambiarse a las provincias, mientras que el impuesto a los vehículos, actualmente asignado a las provincias, podría cambiarse a los distritos. Aquí también se proponen iniciativas de desarrollo de capacidades para fortalecer el rendimiento

tributario de los impuestos a la propiedad. Alternativamente, el catastro y las funciones de avalúo de propiedades podrían ser reasignados al gobierno central o incluso regional.

En cuanto a los gobiernos regionales, en el capítulo se han tratado tres formas alternativas para aumentar autonomía fiscal regional. En primer lugar, se podría permitir aplicar sobretasas a los impuestos nacionales. El candidato más probable, sobre la base de diversos criterios, parecería ser una sobretasa fija en el impuesto sobre las rentas del trabajo dentro de una banda predeterminada. También podrían considerarse recargos sobre ciertos impuestos específicos. Las sobretasas sobre los impuestos a la renta del capital de las personas y las empresas o sobre el IVA serían menos deseables por razones de eficiencia y factibilidad administrativa, aunque podrían tener un mayor potencial de ingresos.

En segundo lugar, se podría permitir que los gobiernos regionales aplicaran un recargo a los impuestos a la propiedad. Aunque esta opción sería deseable por razones de eficiencia y podría mejorar el rendimiento del impuesto, si los gobiernos regionales tuvieran que asumir la responsabilidad por el catastro es probable que hayan de encontrar una fuerte oposición de los gobiernos municipales. Por último, se debe considerar la introducción de nuevos impuestos regionales. Entre los buenos candidatos a este respecto cabe citar un impuesto a los negocios que grava el valor añadido de las empresas (como el IRAP italiano); un impuesto sobre las ventas al por menor; impuestos especiales sobre el consumo de los servicios de electricidad y telefonía; y los impuestos relacionados con el medio ambiente.

Dada la concentración de las bases tributarias actuales y potenciales en unas pocas regiones y áreas metropolitanas, el aumento de la autonomía de ingresos a nivel subnacional llevaría *ceteris paribus* a una exacerbación de las desigualdades regionales. Por lo tanto, habría que acompañar la descentralización de ingresos con reformas orientadas a aumentar el poder igualador de las transferencias desde el gobierno central, por ejemplo, mediante la reorientación de algunos de los fondos asignados actualmente a través de la línea de “recursos ordinarios” del presupuesto a los fondos de compensación (Foncor y Foncomun).

También sería clave tomar medidas para mitigar el efecto diferenciador de la fórmula de distribución de las regalías mineras y petroleras, que se basa en un principio estrictamente de origen. Lo ideal sería que al menos parte de estas regalías se canalizara hacia los fondos de compensación, para distribuirse entre los gobiernos subnacionales sobre la base de las necesidades, en lugar del origen. Sin embargo, es probable que esta alternativa no sea políticamente factible en las circunstancias actuales de Perú.

Una opción más viable parece ser reducir las transferencias niveladoras que van a los gobiernos subnacionales ricos en recursos naturales, mediante la inclusión —en la fórmula de distribución— de un indicador del potencial de ingresos de los gobiernos receptores. Si bien se están desarrollando indicadores más confiables de las capacidades recaudatorias, una *proxy* aceptable sería una medida de los ingresos propios reales más los ingresos del canon, del sobrecanon y de las regalías. Ya se introdujo una reforma equivalente en el Foncor en 2009, lo que sugiere que esta reforma podría disfrutar de un cierto grado de aceptabilidad en el ámbito municipal. Aun así, la viabilidad de la propuesta de reforma se halla lejos de estar garantizada. El tamaño de Foncomun es equivalente a cinco veces el tamaño del Foncor, por lo que es mucho más relevante, y los intentos de introducir cambios en su fórmula de distribución tendrán que hacer frente a una fuerte resistencia política.

Referencias

- Aguilar, G. y R. Morales. 2005. "Las transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad". Documento de trabajo Núm. 144. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ahmad, E. y G. Brosio. 2008. "Political Economy of Multi-Level Tax Assignments in Latin American Countries: Earmarked Revenue versus Tax Autonomy." Documento de trabajo 08/71. Washington, D.C.: FMI.
- Ahmad, E. y M. García Escribano. 2006. "Fiscal Decentralization and Public Subnational Financial Management in Peru." Documento de trabajo 06/120. Washington, D.C.: FMI.
- Alfaro, J. y M. Rühling. 2007. "La incidencia de los gobiernos locales en el impuesto predial en el Perú". Lima, Perú: Municipal Institute for Research and Training; Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (Inicam). Disponible en: http://www.inicam.org.pe/2006/descargar/lincoln.pdependencia_fiscal.
- Alvarado, B., B. Rivera, J. Porras y A. Vigil. 2003. "Transferencias intergubernamentales en las finanzas municipales del Perú". Documento de trabajo del Centro de Investigación Núm. 60. Lima, Perú: Universidad del Pacífico.
- Aragón, F. y V. Gayoso. 2005. "Intergovernmental Transfers and Fiscal Effort in Peruvian Local Governments." Munich Personal RePEc Archive Paper 2108. Munich, Alemania: University Library of Munich.
- Bahl, R. y M. Cyan. 2010. "Tax Assignment: Does the Practice Match the Theory?" *Environment and Planning C: Government and Policy* 29(2): 264-80.
- Bahl, R., J. Martínez-Vázquez y J. Youngman. 2008. "The Property Tax in Practice." En: R. Bahl, J. Martínez-Vázquez y J. Youngman (eds.), *Making the Property Tax Work: Experiences in Developing and Transitional Countries*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policies.
- Banco Mundial. 2009. "A Review of the Decentralization Process and Its Links with Public Expenditure Efficiency in Peru." ESW Concept Note P113878. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bird, R.M. 2000. "Rethinking Sub-national Taxes: A New Look at Tax Assignment." *Tax Notes International* 8: 2069-96.
- . 2003. "A New Look at Local Business Taxes." *Tax Notes International* 19: 695-711.
- Canavire Bacarreza, G., J. Martínez-Vázquez y C. Sepúlveda. 2012. "Subnational Revenue Mobilization in Peru." Documento de trabajo Núm. IDB-WP-299. Washington, D.C.: BID.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2009. "Fiscal Data for Latin American Countries." Santiago, Chile: CEPAL.
- Dahlby, B. y L. S. Wilson. 1994. "Fiscal Capacity, Tax Effort, and Optimal Equalization Grants." *Canadian Journal of Economics* 27(3): 657-72.
- De Cesare, C. y J. F. Lazo Marín. 2008. "Impuestos a los patrimonios en América Latina". Serie Macroeconomía para el Desarrollo, 66. Santiago, Chile: CEPAL.
- Gómez, J. L., J. Martínez-Vázquez y C. Sepúlveda. 2010. "Abriendo espacios fiscales: la descentralización de fuentes de ingresos y el desarrollo de la capacidad recaudatoria de los gobiernos regionales y municipales en Perú". Lima, Perú: Ministerio de Economía y Finanzas, Gobierno de Perú; Corporación Andina de Fomento y Georgia State University.
- Llompén, Z., E. Morón y C. Seminario. 2010. "Descentralización y desempeño fiscal a nivel subnacional: el caso de Perú". En: M. del Valle y A. Galindo (eds.), *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: los casos de Colombia y Perú*. Washington, D.C.: BID.
- Martínez-Vázquez, J. 2008. "Revenue Assignments in the Practice of Fiscal Decentralization." En: N. Bosh y J.M. Durán (eds.), *Fiscal Federalism and Political Decentralization*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Martínez-Vázquez, J. y C. Sepúlveda. 2012. "Intergovernmental Transfers in Latin America: A Policy Reform Perspective." En: G. Brosio y J. P. Jiménez (eds.), *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Martínez-Vázquez, J. y S. Zekate. 2004. "Ukraine: Assessment of the Implementation of the New Formula Based Inter-Governmental Transfer System." International Studies Program Working Papers 04-08. Atlanta, Georgia: Georgia State University.
- McLure, C. E. 1998. "The Tax Assignment Problem: Ends, Means, and Constraints." *Public Budgeting and Financial Management* 9(4): 652-83.
- Melgarejo, K. y J. P. Rabanal. 2006. "Perú: ¿esfuerzo o pereza fiscal en los gobiernos locales?, 1999-2004". Documentos de Trabajo Núm. 03/2006. Lima, Perú: Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales.
- Rodden, J. A., G. S. Eskeland, and J. Litvack. 2003. "Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint." Cambridge, MA: MIT Press.
- Rühling, M. 2005. "Is there a Substitution Effect on Property Tax through Fiscal Transfers in Peru?" Lima, Perú: Municipal Institute for Research and Training.
- Searle, B. 2007. "Revenue Sharing, Natural Resources and Fiscal Equalization." En: J. Martínez-Vázquez and B. Searle (eds.), *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. Nueva York, NY: Springer.

- Sepúlveda, C. y J. Martínez-Vázquez. 2011. "Explaining Property Tax Collections in Developing Countries: The Case of Latin America." International Studies Program Working Papers 11-09. Atlanta, Georgia: Georgia State University.
- Speck, S., I. Skinner, D. Hogg y P. ten Brink. 2005. "Environmental Taxes and Charges, Deposit-Refund Schemes." En: *Technical Report 8, Market-Based Instruments for Environmental Policy in Europe*. Copenhagen, Dinamarca: European Environment Agency.
- Stifel, D. y H. Alderman. 2003. "The 'Glass of Milk' Subsidy Program and Malnutrition in Peru." Documento de trabajo de investigación de políticas Núm. 3089. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ter-Minassian, T. 1997. "Fiscal Federalism in Theory and Practice." Washington, D.C.: FMI.
- USAID (United States Agency for International Development) /Perú ProDescentralización. 2010. "Mapa de políticas y normas de la descentralización". Lima, Perú: USAID.
- Von Haldenwang, C. 2010. "Taxation, Fiscal Decentralization, and Legitimacy: The Role of Semi-Autonomous Tax Agencies in Peru." *Development Policy Review* 28(6): 643-67.
- Von Haldenwang, C., E. Büsing, K. Földi, T. Goldboom, F. Jenrich y J. Pulkowski. 2009. "Administración tributaria municipal en el contexto del proceso de descentralización en el Perú: los servicios de administración tributaria (SAT)". Estudio 44. Bonn, Alemania: Instituto Alemán de Desarrollo.

Efecto del oro negro: excesiva dependencia del petróleo en Venezuela



EL AUMENTO DE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO A NIVELES HISTÓRICOS A MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 2000 Y SU POSTERIOR VOLATILIDAD EN LOS ÚLTIMOS AÑOS HAN DEMOSTRADO UNA VEZ MÁS LOS EFECTOS NOCIVOS DE DICHA VOLATILIDAD EN LAS POLÍTICAS Y EL DESEMPEÑO MACROECONÓMICOS DE VARIOS PAÍSES QUE SON GRANDES PRODUCTORES DE CRUDO, ASÍ COMO LA NECESIDAD DE REFORMAS POLÍTICAS E INSTITUCIONALES PARA MITIGAR TALES EFECTOS.¹ Venezuela ofrece un buen ejemplo de esta necesidad, ya que la volatilidad ha sido una constante de sus variables macroeconómicas, sobre todo debido a su alta dependencia del petróleo.

La volatilidad macroeconómica se refleja en los ingresos nacionales y también en los subnacionales, debido a los actuales acuerdos intergubernamentales. Dado que alrededor del 70% de los ingresos subnacionales proviene de coparticipaciones y otras transferencias del gobierno central, las autoridades subnacionales enfrentan problemas similares a los de sus contrapartes nacionales. Sin embargo, se encuentran en una posición menos favorable para absorber dicha volatilidad, ya que cuentan con menos fuentes de financiamiento y, a la vez, son responsables de la prestación de servicios sociales esenciales, especialmente en educación y salud. Por lo tanto, reducir la dependencia de los presupuestos subnacionales de las transferencias volátiles del centro, mediante la movilización de fuentes de ingresos propios menos sensibles al ciclo, tendría beneficios significativos para la gestión fiscal y la prestación de servicios sociales en el país. También se traduciría en una mayor responsabilidad política de los funcionarios subnacionales ante los ciudadanos. Por último, el aumento de los ingresos propios a nivel subnacional ayudaría a elevar el coeficiente total de

¹ Este capítulo es una versión editada y abreviada de Ríos, Ortega y Scrofina (2012).

los impuestos no petroleros, que en Venezuela es muy bajo en comparación con otros países que ostentan un nivel similar de desarrollo.

En Venezuela la descentralización puede verse como una respuesta política a la pérdida de legitimidad del sistema político nacional. A finales de los años ochenta, el debilitamiento de un sistema económico basado casi exclusivamente en la distribución de los ingresos del petróleo y la falta de representatividad de los partidos políticos nacionales tradicionales allanaron el camino para aumentar el protagonismo de los gobiernos locales. Aunque inesperada, la activación del sistema federal, con la elección directa de los gobernadores y el establecimiento de alcaldías en 1989, desempeñó un rol decisivo en la remodelación de las instituciones políticas, en particular de los partidos políticos. Incluso después de aprobada la Constitución de 1999, lo que aumentó los poderes del gobierno central, las principales características políticas del proceso de descentralización se mantuvieron prácticamente sin cambios.

De hecho, el incremento de la competencia política provocado por las posibilidades de reelección de las autoridades locales y los cambios de reglas para la elección de legisladores nacionales al inicio del proceso de descentralización cumplieron un papel importante en el colapso del sistema de partidos tradicional. Antes de la descentralización, el sistema de partidos era muy centralizado y los partidos controlaban casi todos los niveles de gobierno y los puestos clave de la administración pública. Una vez que el sistema de distribución de la renta petrolera colapsó a mediados de la década del ochenta, los partidos enfrentaron más dificultades para controlar las principales instituciones políticas, y las presiones de la sociedad civil provocaron una serie de reformas de políticas, que incluyeron la elección directa de gobernadores y la creación de los puestos de alcaldes. Esto permitió que emergieran varios líderes a nivel intermedio y local, socavando y eventualmente debilitando el sistema bipartidista, que en ese momento había perdido legitimidad.

Sin embargo, la descentralización fiscal no fue acompañada de la descentralización política. Como se mencionó previamente, el grueso de los recursos de los gobiernos subnacionales proviene de las transferencias obligatorias del gobierno central. En promedio, durante el período 1998-2007 los ingresos propios representaron solo el 4% de los ingresos totales de los estados (nivel intermedio de gobierno) y el 51% de los ingresos de los municipios (gobiernos locales). No obstante, existen enormes diferencias entre municipios, pues algunos generan hasta el 98% de sus ingresos —principalmente ciudades con actividades industriales y comerciales importantes—, mientras que los municipios rurales dependen casi exclusivamente de las transferencias del gobierno central.

Otro problema fundamental es la sostenibilidad fiscal de los servicios públicos transferidos desde el gobierno central a las administraciones subnacionales. Aunque el gobierno central ha transferido recursos previamente incluidos en el presupuesto nacional, no existen criterios operacionales para determinar si esos recursos son suficientes para mantener los niveles de eficiencia de los servicios públicos. En los últimos años ha comenzado a evidenciarse un marcado deterioro de los servicios públicos transferidos a las regiones, debido a la falta de financiamiento, sobre todo en las áreas de salud y educación.

También hay restricciones legales e incluso constitucionales sobre la forma en que los gobiernos subnacionales obtienen sus recursos. Por ley, los estados no pueden establecer impuestos ni tienen autorización para contraer préstamos. La Constitución de 1999 entregó algunos poderes tributarios a los municipios, principalmente sobre la propiedad, las industrias locales y las actividades de servicios, pero la capacidad y los incentivos para el uso eficiente de estas herramientas fiscales varían mucho entre los municipios, lo cual contribuye a que haya excesivas disparidades en el nivel y la calidad de los bienes ofrecidos y los servicios brindados.

Más recientemente, ha surgido una tendencia a la recentralización. El gobierno central ha retomado las operaciones de los puertos y aeropuertos, que antes eran descentralizadas; ha cambiado leyes para reorientar los fondos de transferencias más pequeños, como el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE)² a los gobiernos subnacionales políticamente alineados con el centro; y ha reducido el papel de la policía local. Más aún, recientemente se aprobó una legislación para crear comunas que podrían socavar la autonomía y la autoridad de los estados y municipios. Además, debido a la tendencia a la baja de los precios del petróleo, al aumento de los gastos extrapresupuestarios y a la subestimación de los ingresos fiscales, las transferencias del gobierno central hacia las regiones han disminuido, dificultando aún más la prestación de servicios públicos a nivel local.

Este capítulo trata de las causas y consecuencias de la fuerte dependencia fiscal de los estados y municipios en Venezuela, y de la economía política que

² El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) es financiado por el 15% de los ingresos del impuesto al valor agregado (IVA). Se distribuye de la siguiente manera: un 42% a los estados, un 28% a los municipios y un 30% a los consejos comunales. Los gobiernos subnacionales deben aplicar para obtener fondos mediante la presentación de proyectos de inversión. La Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) está financiada por el 25% de los ingresos fiscales, una vez deducido el importe de la transferencia constitucional. Se distribuye de la misma manera que el FIDES.

subyace a la interacción entre el gobierno central y las entidades subnacionales. También explora opciones para aumentar los ingresos propios de los estados y municipios, mejorar el actual sistema de transferencias intergubernamentales y reducir los desequilibrios horizontales.

En la siguiente sección se describe el proceso de descentralización en Venezuela. A continuación se discuten los mecanismos de transferencias intergubernamentales y sus efectos sobre la volatilidad de los ingresos subnacionales. Se examinan brevemente diversas fuentes de ingresos propios subnacionales y los intentos de evaluar empíricamente la eficacia de los municipios en la recaudación de ingresos propios. Luego se analiza la dependencia fiscal de los gobiernos subnacionales y sus factores determinantes. En una sexta sección se exploran opciones para la movilización de ingresos y la mejora de los mecanismos de transferencias. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

El proceso de descentralización en Venezuela

En su primera Constitución de 1811, Venezuela adoptó un sistema federal de gobierno inspirado en la Constitución de Estados Unidos. Sin embargo, durante la mayor parte del siglo XIX, el país se caracterizó por constantes conflictos entre los líderes regionales (caudillos), lo que finalmente dio lugar a un proceso de centralización con el fin de consolidar un estado nacional. La primera parte del siglo XX estuvo marcada por varios regímenes autocráticos que, apoyados por el reciente descubrimiento del petróleo, gobernaron el país. Recién en la segunda mitad del siglo comenzó el desarrollo de instituciones democráticas, principalmente a partir de 1958, tras el término de la última dictadura militar, bajo el acuerdo político conocido como el Pacto de Punto Fijo y con la adopción de la Constitución de 1961 (Brewer-Carías, 2004).

En 1983 una devaluación masiva, provocada por la disminución de los ingresos del petróleo, puso fin a un largo período de estabilidad económica y política. Ante la incapacidad de continuar con los mecanismos tradicionales de distribución de ingresos del petróleo, las instituciones políticas que habían funcionado bien bajo el Pacto de Punto Fijo colapsaron y las crecientes presiones sociales condujeron a una revisión de la estructura del Estado. Con este propósito, en 1985 se creó la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE), la cual propuso una serie de medidas encaminadas a fortalecer las instituciones democráticas y la legitimidad del gobierno a los ojos de sus ciudadanos. Entre aquellas medidas enfocadas en la descentralización política se cuentan:

- La elección directa de los gobernadores de los estados, que en ese momento eran designados por el presidente.
- El nombramiento de alcaldes, como la máxima autoridad en el ámbito municipal.
- La separación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo del gobierno municipal.
- Los cambios en el sistema electoral, para permitir la elección directa de los representantes del Congreso y del consejo.

Estas propuestas progresistas fueron promulgadas como ley entre 1989 y 1993, con un considerable apoyo popular y a pesar de la fuerte oposición de la clase política (De la Cruz, 2004). La estrategia inicial para la descentralización fue concebida en tres etapas sucesivas: política, administrativa y fiscal (Lalander, 2006). En consecuencia, los pasos para la descentralización política fueron seguidos por leyes (la Ley Orgánica de Descentralización [LOD] y la Ley Orgánica de Municipios) que definen la asignación de responsabilidades de gasto a los distintos niveles de gobierno.

En general, estas leyes asignaron al gobierno central aquellas responsabilidades que se consideraba que tenían externalidades (o calificadas como “estratégicas” por el gobierno), mientras que a los estados y municipios se les dio la responsabilidad de la prestación de servicios locales básicos. En cuanto a las responsabilidades concurrentes, por ejemplo, educación y salud, la ley estipuló que su traspaso a un estado estaría sujeto a la aprobación tanto de la legislatura del estado, como del Senado nacional. Este proceso garantizaba que las transferencias serían exhaustivamente negociadas entre los actores políticos clave. En términos fiscales, la ley determinó que, con cada servicio concurrente o exclusivo transferido a los estados por el gobierno central, los recursos asignados en el presupuesto nacional para ese servicio también serían transferidos a los estados. Sin embargo, no hubo disposiciones operacionales para el cálculo de dichas transferencias y estas fueron muy volátiles porque dependían de ingresos fiscales variables. Más aún, las leyes no dejaron en claro qué servicios específicos en las áreas de responsabilidades concurrentes debía brindar cada nivel de gobierno. Esto llevó a confusión, asimetrías y continuas negociaciones entre el gobierno central, los estados y los municipios.

Sin embargo, el proceso de descentralización despegó. Durante el período 1989-93, el primero para gobernadores y alcaldes recién electos, 12 servicios fueron objeto de competencias concurrentes, mientras que a los estados se les concedió 18 competencias exclusivas. A fines de 1992, se llevaron a cabo negociaciones para transferir del gobierno central 83 responsabilidades concurrentes

y 32 exclusivas (De la Cruz, 2004). En 1993, en respuesta a las deficiencias de las leyes antes mencionadas, se crearon varios mecanismos de coordinación para facilitar el proceso de descentralización. Además, se formó el mencionado Fondo Intergubernamental de Descentralización (FIDES), con la participación de todos los niveles de gobierno, para solventar proyectos de interés mutuo. Este fondo se financió principalmente a través de un mecanismo de coparticipación para el impuesto al valor agregado (IVA).

El proceso de descentralización claramente se ha ralentizado desde 1994, sobre todo después de la promulgación de la Constitución de 1999, la que, a pesar de mantener el carácter federal del país, incluyó varios artículos que restringían la autonomía de los estados y municipios. En concreto, se abolió el Senado, suprimiendo la igualdad de representación de los estados en la legislatura nacional, y se otorgó poder al gobierno central para regular los servicios públicos prestados por los estados y municipios. Además, varios servicios que habían sido descentralizados previamente, como la administración de puertos, aeropuertos y carreteras, se recentralizaron. Hubo también intentos por volver a centralizar servicios en las áreas de salud, educación y policía. Estas políticas pueden ser vistas como un cambio de la descentralización a un proceso de desconcentración dirigido desde el gobierno central, socavando el poder de los gobernadores y alcaldes y otorgando más responsabilidades a otras organizaciones de la sociedad civil, como los consejos comunales (Delgado, 2008).

Transferencias a los gobiernos subnacionales

Como se mencionó en la introducción, las transferencias del gobierno central constituyen la principal fuente de financiamiento para los gobiernos subnacionales en Venezuela. En 2010 las transferencias presupuestadas del gobierno central³ equivalieron a un 20,4% del presupuesto oficial⁴ y a un 4,2% del producto interno bruto (PIB). Las transferencias son más importantes para los estados que para los municipios. Los estados reciben un 81% de las transferencias

³ En este capítulo se utilizan datos estatales y municipales de la Oficina Nacional de Presupuesto (Onapre). Esta información se refiere a los ingresos presupuestarios, agregados por Onapre anualmente a partir de los presupuestos de todos los estados y municipios. El ingreso real puede diferir del presupuesto para un gobierno subnacional determinado en un año dado, pero las diferencias suelen ser pequeñas.

⁴ La expresión “presupuesto oficial” se utiliza para referirse a los gastos del gobierno incluidos en el presupuesto del gobierno central y los créditos adicionales, con exclusión de los gastos realizados a través de fondos de inversión extrapresupuestarios. La cantidad de dinero y las inversiones realizadas por estos fondos no están disponibles al público.

Cuadro 8.1 | **Transferencias a los gobiernos subnacionales, 2010**

	Estados	Municipios	Total
Millones BsF	26.256	6.208	32.464
Millones de dólares (oficial)	6.106	1.444	7.550
Porcentaje de transferencias totales	81%	19%	100%
Porcentaje del presupuesto oficial	16,5%	3,9%	20,4%
Porcentaje del PIB	3,4%	0,8%	4,2%

Fuente: Elaboración propia, Onapre, Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central de Venezuela. BsF = bolívar fuerte.

Cuadro 8.2 | **Tipos de transferencias a los gobiernos subnacionales, 2010**

	Estados		Municipios	
	Porcentaje de transferencias	Porcentaje de ingresos	Porcentaje de transferencias	Porcentaje de ingresos
Transferencias constitucionales	70,8	64,6	63,0	22,9
Ley de Asignaciones Económicas Especiales*	6,6	6,0	15,3	5,6
Fondo Intergubernamental para la Descentralización**	9,5	8,7	20,3	7,4
Transferencias especiales	7,3	6,7	1,4	0,5
Transferencias para la descentralización en salud	3,4	3,1	—	—
Subsidios y otras transferencias	2,5	2,3	—	—

Fuente: Onapre.

*Esta ley actualmente forma parte del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).

** Este fondo actualmente forma parte del FCI.

totales, mientras que los municipios perciben un 19%, como se muestra en el cuadro 8.1. Mientras que los municipios son la entidad jurídica más importante en la Constitución,⁵ los estados reciben aportes mucho mayores del gobierno central. Esto se ve parcialmente compensado por el hecho de que los municipios tienen autonomía para recaudar impuestos.⁶ Las transferencias son de dos tipos: obligatorias (basadas en fórmulas) y discrecionales (cuadro 8.2).

Las transferencias obligatorias

Hay dos tipos principales de transferencias obligatorias: un mecanismo general de coparticipación de ingresos, llamado “situado constitucional”, y un

⁵ El artículo 17 de la Constitución garantiza la autonomía municipal, mientras que el artículo 16 define a los estados solo como divisiones políticas del territorio.

⁶ Además de las transferencias a estados y municipios, en los últimos años el gobierno central ha transferido recursos a los consejos comunales para invertir en proyectos de la comunidad. Sin embargo, no hay datos oficiales sobre el tamaño de estas transferencias.

mecanismo de igualación, llamado Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). El situado constitucional se define⁷ como un máximo del 20% de los ingresos ordinarios,⁸ incluido en el presupuesto del gobierno central, que debe asignarse a los gobiernos subnacionales. Del total, un 80% se asigna a los estados y un 20% a los municipios. El situado constitucional se distribuye entre los estados y los municipios sobre la base de dos criterios: equidad y población. Del porcentaje destinado a los estados, un 30% se divide en partes iguales entre los 23 estados y el restante 70% de acuerdo con su población. Del mismo modo, de los ingresos entregados a los municipios, un 30% se divide en partes iguales entre los 335 municipios y el restante 70% en función de la población de los mismos.⁹

En la práctica, casi no hay restricciones a la forma en que los gobiernos subnacionales gastan las transferencias constitucionales. La Constitución establece que al menos un 50% de sus fondos debe emplearse en inversión en capital físico, pero este requisito no se cumple en la realidad. De hecho, el situado constitucional financia principalmente gastos corrientes, en su mayoría de nómina, y es la fuente más importante de financiamiento para todos los estados y gran parte de los municipios. Desde 1989 ha representado un promedio del 70% de los ingresos de los estados.

El situado constitucional es también una fuente de fricciones políticas entre los gobiernos central y subnacionales, ya que se calcula sobre la base de los ingresos ordinarios en el presupuesto nacional. La previsión de estos ingresos determina la cantidad de recursos a transferir. Dado que la Constitución no especifica claramente qué hacer con los ingresos extraordinarios, en los últimos años el gobierno central ha subestimado consistentemente los ingresos petroleros en el presupuesto, abriendo una ventana para el uso discrecional de los recursos adicionales.¹⁰

El FCI, administrado por el Consejo Federal de Gobierno (CFG),¹¹ se destina principalmente a financiar las inversiones ejecutadas por los gobiernos subnacionales. Aunque fue previsto en la Constitución de 1999, este fondo recién se

⁷ Artículo 167 de la Constitución.

⁸ Los ingresos ordinarios excluyen el financiamiento mediante deuda.

⁹ Artículo 167 de la Constitución.

¹⁰ Los recursos adicionales se han utilizado históricamente a través de créditos extra que se incorporan en el presupuesto. Sin embargo, en los últimos años algunos ingresos ni siquiera se han añadido al presupuesto, sino que han ido directamente a los fondos extra-presupuestarios que el gobierno central administra de forma independiente. Hace poco tiempo se aprobó una ley que establece que hasta un 95% de los recursos extraordinarios se deben transferir al Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden), el mayor de estos fondos.

¹¹ El CFG es un consejo regional presidido por el vicepresidente del país, que incluye a todos los gobernadores y algunos representantes de los alcaldes. Fue creado a partir de la Constitución de 1999 para planificar y coordinar las políticas regionales.

estableció en 2010, con la aprobación de la nueva Ley del Consejo. El Fondo se constituyó oficialmente en 2011 y se financia a partir de dos fuentes: i) el FIDES,¹² que recibe un 20% de los ingresos generados por el IVA, y ii) la LAEE, que distribuye un 5% de los ingresos generados por impuestos provenientes del petróleo entre los estados.

En 2011 el CFG decidió distribuir los ingresos del FCI de la siguiente manera: un 35% para los consejos comunales, un 37% para los estados y un 28% para los municipios. El 65% destinado a los estados y municipios se distribuye considerando la población y un índice de desarrollo relativo (IDR), que toma en cuenta la pobreza, el desarrollo humano y el ingreso per cápita. Históricamente, el Fondo Intergubernamental de Descentralización y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales han representado cerca del 15% de los ingresos totales de los estados (cuadro 8.2); sin embargo, como el FCI comenzó a distribuir un 35% de sus ingresos a los consejos comunales, se espera que esta proporción disminuya.

Con el fin de recibir recursos de estos fondos, los estados, municipios y consejos comunales deben presentar proyectos para su aprobación al Consejo Federal de Gobierno. A través de este mecanismo, el Consejo busca garantizar que todos los proyectos estén alineados con el plan nacional del gobierno central y que tengan objetivos claros y medibles. Estos requisitos suelen ser difíciles de cumplir para los municipios más pequeños y para los consejos comunales con débil capacidad institucional.

Las transferencias discrecionales

Las transferencias discrecionales son realizadas por el gobierno central a los gobiernos subnacionales sin un mandato legal específico. Más bien, estas transferencias provienen de acuerdos entre los ministerios y los gobiernos subnacionales para crear o ampliar las políticas públicas nacionales llevadas a cabo por estos últimos. Debido a su naturaleza, estas transferencias son evidentemente influenciadas por la dinámica política. Como anécdota, se sabe que el gobierno favorece a los funcionarios electos pertenecientes a su partido, trabajando con ellos para ejecutar programas nacionales e invertir en proyectos nacionales de alto perfil en sus territorios. Sin embargo, esto es difícil de probar estadísticamente, dado que la mayoría de estas transferencias no se planifican para ser incluidas en los presupuestos de los gobiernos subnacionales, aunque posteriormente se las incorpore como créditos adicionales. Los principales tipos de transferencias discrecionales son los siguientes:

¹² El FIDES fue creado en 1993 para asegurar el apoyo político para establecer un IVA. Todos sus recursos eran para ser gastados en inversión de capital.

- **Transferencias para apoyar programas nacionales.** Se trata de transferencias para programas nacionales a veces administrados a través de los gobiernos locales. Por ejemplo, en los últimos años algunos gobiernos locales han administrado directamente programas sociales como la Misión Barrio Adentro.¹³ Estas transferencias suelen ser recurrentes durante la duración del programa.
- **Transferencias para promover servicios concurrentes descentralizados.** Se trata de transferencias para brindar apoyo a los servicios que se traspasan del gobierno central a los estados y municipios. Los ejemplos más comunes son las transferencias desde los ministerios de Salud y Educación para ayudar a financiar hospitales y escuelas previamente traspasados a los estados. Estas transferencias suelen ser recurrentes.
- **Transferencias para (co)financiar proyectos de interés nacional.** Estas son transferencias para financiar total o parcialmente proyectos locales que el gobierno central considera de importancia regional o nacional. Generalmente se trata de grandes proyectos de infraestructura, como carreteras, caminos locales, hospitales y acueductos. Las transferencias para estos proyectos no son recurrentes.

El tamaño de estas transferencias ha variado a través de los años en función de las diferentes estrategias y programas que el gobierno central ha adoptado y aplicado, pero en promedio estas han representado hasta un 10% de los ingresos totales presupuestados de los estados.

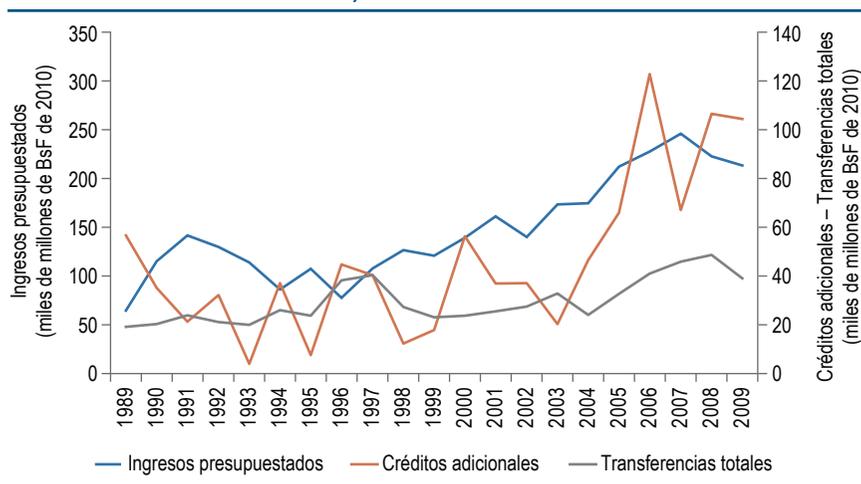
La volatilidad de las transferencias

Como ya se mencionó, una de las características que definen la gestión fiscal del gobierno central venezolano es su volatilidad, como consecuencia de su dependencia de la producción y los precios del petróleo. En esta sección se explora cómo se transfiere esta volatilidad a los gobiernos subnacionales. Es importante analizar la volatilidad de las finanzas subnacionales, ya que, como en el caso del gobierno central, afecta tanto el tipo como la calidad de la provisión de bienes y servicios públicos locales. La incertidumbre y la volatilidad de los ingresos por lo general conducen a niveles más bajos de inversión de capital y a un menor número de proyectos sostenibles a largo plazo.

La volatilidad de los ingresos del gobierno central se puede apreciar en el gráfico 8.1. Los ingresos presupuestados se han incrementado sustancialmente

¹³ Misión Barrio Adentro es un programa nacional de salud primaria que construyó pequeños consultorios en el corazón de las comunidades más pobres.

Gráfico 8.1 ■ **Transferencias a los gobiernos subnacionales e ingresos nacionales presupuestados, 1989–2009 (miles de millones de BsF de 2010)**



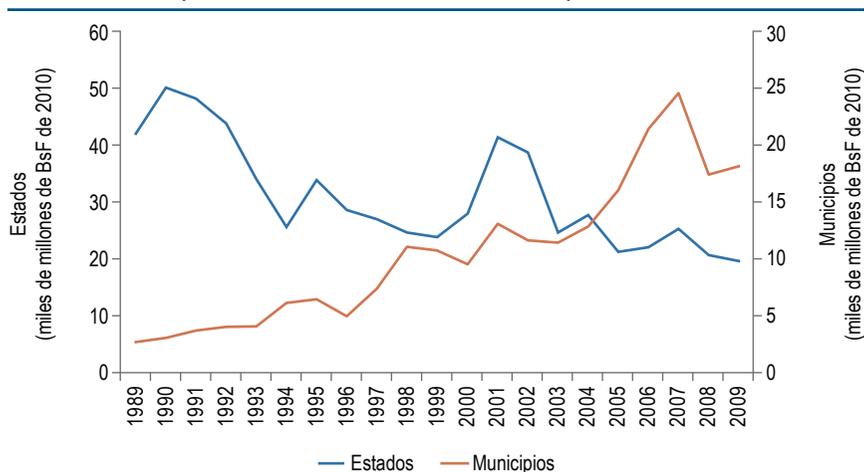
Fuente: Onapre.

en el período de análisis (1989–2009), con gran variabilidad (coeficiente de variación de 0,35). Sin embargo, lo que realmente afecta a la volatilidad de los gastos nacionales son los créditos adicionales, que esencialmente son gastos adicionales aprobados durante el año por la Asamblea Nacional debido a precios del petróleo más altos de lo proyectado. Los créditos adicionales aumentan el coeficiente de variación del gasto total a 0,39.

Las transferencias a los gobiernos subnacionales se correlacionan positivamente con los ingresos nacionales presupuestados (coeficiente de correlación de 0,77), por lo que la volatilidad se transfiere a los gobiernos locales. El gráfico 8.2 muestra los ingresos estatales y municipales a precios constantes de 1989. Los ingresos reales de los estados han variado mucho en el período: en un principio (de 1990 a 1999) disminuyeron a un 53%; durante 2000 y 2001 aumentaron brevemente hasta un 73%, y por último en 2010 declinaron nuevamente a menos de la mitad de los valores de 1989.

El gráfico 8.2 muestra que los ingresos municipales han sido aún más volátiles que los de los estados. De 1989 a 2007 hubo un aumento sostenido de los ingresos, a lo cual le siguió un descenso en el período 2008–09, etapa en la cual volvieron al nivel de 2005. Tanto las transferencias del gobierno central como los ingresos propios causaron variabilidad en los ingresos de los municipios, aunque la volatilidad de las transferencias superó con creces a la de los ingresos propios. La mayor volatilidad de las transferencias de los municipios respecto

Gráfico 8.2 ■ Ingresos de los estados y municipios, 1989–2009
(miles de millones de BsF de 2010)



Fuente: Onapre.

de la de los estados se explica, en parte, por el hecho de que hasta hace poco las transferencias del gobierno central a los municipios se canalizaban a través de los estados, introduciendo retrasos e ineficiencias en el proceso.

Los ingresos subnacionales propios

Los ingresos propios representan una pequeña proporción de los ingresos totales para el conjunto de los estados y la mayoría de los municipios, pero son fundamentales para un significativo número de municipios, que recaudan un importante volumen de impuestos. El cuadro 8.3 muestra que el total de los ingresos propios subnacionales ascendían a 1,7% del PIB en 2010, lo que equivale a un 8% de los ingresos presupuestados del gobierno central.

Los ingresos propios provienen principalmente de tres fuentes: impuestos a la propiedad y las actividades económicas, tarifas por servicios y rendimiento de las inversiones. Estos conceptos se definen en términos generales en la Constitución,¹⁴ pero están más desarrollados y detallados en las leyes nacionales o las ordenanzas locales. En el caso de los municipios, los impuestos representan un 51,5% de los ingresos, una cantidad significativa, ya que son capaces de gravar las actividades económicas y la propiedad. Para los estados,

¹⁴ Artículos 167 y 179.

Cuadro 8.3 | Ingresos propios por tipo de gobierno subnacional, 2010

	Estados	Municipios	Total
Millones de BsF	1.188	11.621	12.809
Millones de dólares de EE.UU. (oficial)	276	2.702	2.978
Porcentaje de ingresos propios	9,0%	91,0%	100%
Porcentaje del presupuesto oficial	0,8%	7,3%	8,0%
Porcentaje del PIB	0,2%	1,5%	1,7%

Fuente: Onapre, Ministerio de Economía y Finanzas y Banco Central de Venezuela.

Cuadro 8.4 | Importancia de los ingresos propios según categoría, 2010

	Porcentaje de ingresos propios de los estados	Porcentaje de ingresos de los estados	Porcentaje de ingresos propios de los municipios	Porcentaje de ingresos de los municipios
Impuestos	6,0	0,3	78,9	51,5
Tarifas	29,6	1,3	4,8	3,2
Venta de bienes y servicios	3,3	0,1	0,7	0,5
Ingresos de propiedad	12,7	0,6	1,6	1,0
Otros	48,4	2,1	9,9	6,5

Fuente: Onapre.

las tarifas siguen siendo la categoría más importante de sus escasos ingresos propios, excluidas las reservas de Tesorería (cuadro 8.4).

Los ingresos tributarios

La Constitución de 1999 reserva para el gobierno central todos los impuestos sobre las rentas, dejando a los gobiernos subnacionales los impuestos sobre bienes y actividades económicas. Los municipios tienen la autoridad para recaudar varios tipos de impuestos, los más destacados de los cuales son los impuestos a las actividades económicas y la propiedad. Por otra parte, la Constitución estipula que los estados cuentan con posibilidades más amplias de recaudar impuestos, pero esto está sujeto a la aprobación de leyes nacionales individuales para cada impuesto. Sin embargo, por más de 20 años no se han aprobado leyes nacionales que permitan que los estados graven actividades adicionales; la única ley que existe actualmente autoriza a los estados a gravar a las minas de minerales no metálicos, no preciosos (mármol, arena, pizarra, arcilla y piedra caliza). Por lo tanto, los estados recaudan impuestos muy modestos.

Las actuales condiciones legales hacen que la economía política asociada con los aumentos de ingresos tributarios sea diferente para los estados y municipios. Los estados necesitan leyes nacionales específicas para que se les asignen nuevas bases imponibles. Por lo tanto, primero necesitan contar

con el apoyo del gobierno central y de la Asamblea Nacional, para lo cual se requieren alianzas más amplias de los gobernadores y sus partidos. Entonces, los estados tienen que negociar las tasas y otros detalles dentro de sus respectivos consejos legislativos regionales. Por otro lado, los municipios tienen bases tributarias amplias y cautivas y pueden aumentar los ingresos tributarios, mejorando tanto su eficiencia en la recaudación como las tasas impositivas. Solamente el aumento de las tasas tributarias necesita ser negociado con los consejos regionales.

Impuestos municipales

Los principales impuestos municipales son los siguientes:

- **Impuesto sobre los ingresos brutos de la industria, comercio o servicios.** Este impuesto se calcula sobre la base de los ingresos totales que una empresa recibe de la venta de bienes o servicios producidos en el municipio. Las tasas difieren según los productos, y se especifican en la ordenanza municipal. Este impuesto grava los bienes finales e intermedios, lo que provoca efectos en cascada que reducen la eficiencia. Este es el impuesto más importante recaudado por los municipios, ya que tiene una amplia base tributaria, especialmente en las zonas urbanas, y es relativamente fácil de recaudar. La aplicación es bastante eficaz, ya que:
 - Las empresas son fáciles de localizar.
 - Las firmas son plausibles de clausura en caso de incumplimiento (con sus consiguientes pérdidas económicas).
 - El número de contribuyentes es menor que para el impuesto a la propiedad.

Por otra parte, las grandes empresas tienen altos costos de movilidad, particularmente en la industria, lo que reduce la volatilidad de la base tributaria. Una desventaja del impuesto es su correlación positiva y alta sensibilidad respecto del ciclo económico. Una importante desventaja adicional es la desigual distribución de su base, incluso en términos per cápita. Además, el impacto relativo que una gran empresa puede tener en los ingresos municipales puede conducir a los municipios a competir por impuestos más bajos, especialmente en ciudades que tienen varios municipios, como Caracas.

- **Impuestos a la propiedad.** Este impuesto se calcula sobre la base del tamaño, la ubicación y el uso de terrenos y propiedades en los municipios. Los municipios son los responsables exclusivos del catastro, que es la fuente básica de esta información. A diferencia de la mayor parte de los países avanzados, en Venezuela —como en otros países en desarrollo— este

impuesto no es una fuente destacada de ingresos para los municipios, debido a los altos costos de administración, los débiles mecanismos de aplicación y la cultura de evasión. El número de contribuyentes es mucho mayor que para los impuestos sobre actividades económicas y cada uno paga cantidades relativamente pequeñas. Más aún, no es legalmente posible desalojar a los contribuyentes de sus hogares si no cumplen con sus obligaciones tributarias. Todo esto se combina para crear un entorno difícil para recaudar y una tradición de pagar el impuesto solo cuando se vende la propiedad. La mayor ventaja de este impuesto es su baja sensibilidad al ciclo económico y la escasa movilidad de su base. Además, debido al tamaño de su base y la gran evasión prevaleciente,¹⁵ este impuesto quizá tenga el mayor potencial para aumentar los ingresos de los municipios. Sin embargo, se necesitan grandes inversiones para mejorar el catastro y mantenerlo actualizado. Por último, debido a la visibilidad para los contribuyentes y al hecho de que se debe pagar una vez al año, este gravamen es más impopular que el de las actividades industriales y comerciales.

- **Impuestos a las mejoras.** Se trata de los gravámenes que pagan los dueños de propiedades cuyo valor se ha incrementado como resultado de inversiones públicas en áreas cercanas. Estos impuestos son raramente recaudados, ya que el proceso de probar el aumento de valor de la propiedad es difícil y engorroso. La base es algo pequeña, pero teniendo en cuenta las restricciones legales a la emisión de deuda pública, representan una alternativa para el financiamiento de proyectos de inversión urbana.
- **Impuesto a la propiedad de vehículos.** El impuesto a los vehículos es un impuesto anual sobre la propiedad de un automóvil. Suele estar relacionado con el tipo de vehículo y su antigüedad, de acuerdo con las ordenanzas locales. Los municipios tienen el control exclusivo sobre esta base tributaria, asignada por la Constitución. Este es otro impuesto considerablemente subexplotado por los municipios de Venezuela, con una evasión generalizada. Las razones para esto son las mismas que para el impuesto a la propiedad, a lo que se suma un marco jurídico poco claro para establecer con precisión qué municipio es responsable de la recaudación. Por ejemplo, en una ciudad como Caracas, con cinco municipios, los contribuyentes pueden optar por pagar impuestos donde viven, donde compraron el coche, donde trabajan o donde pasan la mayor parte de su tiempo. Nuevamente, la cultura es pagar solo cuando se venden los automóviles. Si bien el potencial

¹⁵ El municipio de Chacao, probablemente el más institucionalmente avanzado del país, estima la magnitud de la evasión del impuesto a la propiedad y la tierra en más de un 80%.

de ingresos de este impuesto es mucho menor que el del impuesto a la tierra y la propiedad, el mismo no es despreciable.

- **Impuestos específicos sobre el juego.** Las tasas de estos impuestos suelen ser muy altas y dependen del tamaño de las salas de juego. Las ventajas de este tipo de impuesto son los bajos costos de administración y los altos índices de cumplimiento, ya que los salones de juego legales suelen ser muy visibles y públicos. Otro aspecto positivo es que la aplicación del tributo tiene un costo político relativamente bajo y genera la posibilidad de abordar el juego de azar como un problema de salud pública. Sin embargo, la base tributaria se ha mantenido relativamente baja, debido a que las apuestas lícitas se han permitido y prohibido alternadamente, por lo que el sector está poco desarrollado. Una desventaja es que las bases de estos impuestos se distribuyen de forma desigual entre los municipios. El mayor potencial reside en los municipios ubicados en zonas turísticas, principalmente en puertos francos.
- **Impuestos específicos sobre la publicidad comercial.** Estos son impuestos sobre la publicidad permanente o temporal en el municipio. Su mayor ventaja es que por definición la publicidad, particularmente la permanente, debe ser fácil de localizar y de gravar. Sin embargo, los costos de administración son altos, especialmente para los anuncios temporarios. Estos impuestos no tienen una base considerable y tienden a ser más importantes en los centros urbanos.
- **Impuestos sobre espectáculos públicos.** Los impuestos sobre los eventos de entretenimiento que tienen cabida en el municipio se calculan en función de cada asistente. No representan una base tributaria sustancial. En cuanto a los impuestos sobre la publicidad, su mayor ventaja es que los eventos de entretenimiento suelen ser bien publicitados y fáciles de identificar. Estos impuestos son significativos en municipios con grandes estadios deportivos y centros de conferencias, generalmente en las grandes ciudades o destinos turísticos.

Impuestos estatales

Los únicos impuestos importantes bajo control de los estados son las regalías por la extracción de minerales no metálicos y no preciosos, como el mármol, la arena, la pizarra, la arcilla y la piedra caliza. Estos impuestos no representan una base tributaria muy grande, pero son los únicos legalmente asignados a los estados. La mayor ventaja de las regalías es la muy baja movilidad de su base. Las desventajas son la alta sensibilidad al ciclo económico y una distribución muy desigual de la base entre los estados.

Los ingresos no tributarios

Tarifas

Los gobiernos subnacionales recaudan tarifas por la prestación de servicios. Los tipos de tasas recaudadas dependen de las características particulares de los gobiernos subnacionales y de los servicios. Los montos de las tarifas varían entre los gobiernos y dependen de la legislación local. El cuadro 8.5 muestra las tasas principales recaudadas en una muestra de un estado (Carabobo) y un municipio (Chacao). Se aprecia que los municipios pueden recaudar de una mayor cantidad de fuentes que los estados, dado su conjunto más amplio de competencias. La expedición de permisos de construcción para el desarrollo urbano es una fuente relativamente importante de ingresos de tarifas para los municipios. Por otra parte, los estados dependen sobre todo del cobro por papel sellado, dado que en los últimos años los peajes y cánones portuarios y aeroportuarios se han centralizado.

Las tarifas se recaudan por el registro de documentos oficiales, la expedición de copias y la venta de papel sellado y estampillas. Esta es una fuente nada despreciable de ingresos para los municipios, ya que son responsables del catastro oficial y del registro civil. Los estados emiten estampillas y papel sellado.

Las tarifas relacionadas con el tráfico incluyen peajes y pagos de estacionamiento. Estos últimos son poco comunes y no constituyen una gran fuente de ingresos, ya que el gobierno central impuso controles de precios por los estacionamientos públicos. En cambio, los peajes eran bastante comunes y

Cuadro 8.5 ■ Principales tarifas recaudadas por el estado de Carabobo y el municipio de Chacao, 2010 (porcentaje de tarifas)

	Estado de Carabobo	Municipio de Chacao
Tarifas de estacionamiento	—	2,7%
Copias de documentos	—	10,2%
Permisos municipales de construcción	—	41,6%
Certificaciones y aprobaciones	—	14,8%
Recolección de basura	—	11,3%
Mercado municipal	—	16,5%
Otras tarifas	50,6%	2,9%
Tarifas de puertos y aeropuertos	9,4%	—
Peajes	—	—
Papel sellado y estampillas	40,0%	—
Multas y recargos	—	—
Multas y penas	—	—

Fuente: Onapre e Informe de Gestión Anual Municipal para Chacao.

significativos para los estados hasta 2008, cuando un decreto eliminó totalmente su cobro.

En tanto, las tarifas por el uso de puertos y aeropuertos solía ser una gran fuente de ingresos propios para varios estados, sobre todo en el norte del país. Sin embargo, el decreto de 2008 centralizó la gestión de los puertos y aeropuertos públicos, transfiriendo su administración e ingresos al Ministerio Nacional de Infraestructura.

El principal tipo de tarifas municipales de servicios públicos es el que se cobra por la recolección y eliminación de residuos. En la década de 1990, este servicio se brindaba a través de concesiones privadas, pero cada vez más los municipios han comenzado a ofrecerlos de forma directa, ya que el precio del servicio se congeló por decreto en 2002. Muy pocos municipios distribuyen agua a zonas de sus territorios y recaudan tarifas por ello, ya que la mayoría de los servicios de agua, gas natural y electricidad son suministrados directamente por el gobierno central.

Las tarifas para construcción y desarrollo son valiosas fuentes de ingresos para los municipios. Se trata de tasas pagadas por las empresas inmobiliarias privadas para construir en tierras aptas para el desarrollo. Por lo general, dependen del valor de la tierra donde se estén realizando los emprendimientos y son especialmente importantes en los centros urbanos.

Los cobros por incumplimiento de las responsabilidades tributarias o regulaciones locales sobre el tráfico, la construcción y los servicios públicos, entre otros (tarifas y multas) son más comunes para los municipios que para los estados. Entre las tarifas cabe citar las relativas al uso de espacios públicos (plazas, parques o calles).

Ventas de bienes y servicios

Las ventas de bienes y servicios son poco comunes, pero cuando ocurren son significativas. En general, comprenden la venta de terrenos y/o edificios de propiedad de los gobiernos locales para el desarrollo privado. A veces se trata de lotes municipales vacíos que deben ser distribuidos a los municipios cuando se desarrollan nuevas áreas, así como de edificios en desuso. Todas las ventas de este tipo necesitan la aprobación de la legislatura. Las ventas de servicios son poco frecuentes.

Ingresos de propiedad

Estos son los ingresos que resultan de poseer activos. Los dos casos más comunes son pagos de intereses sobre los depósitos bancarios y los alquileres en propiedad municipal.

Otras fuentes

Una alternativa común es el uso de las reservas de Tesorería. Se trata esencialmente recursos que no se han gastado en ejercicios anteriores y que pueden incorporarse en el nuevo presupuesto. Las reservas pueden ser significativas y dependen de la capacidad del gobierno local para implementar con éxito un presupuesto determinado. En cuanto a la deuda, si bien es constitucionalmente legal, prácticamente no se permite para el caso de los gobiernos subnacionales, dado que cualquier emisión de deuda pública o privada, nacional o extranjera necesita la aprobación del gobierno central y de la Asamblea Nacional. Sin embargo, los gobiernos locales se endeudan de los proveedores (deuda flotante) e incluso a veces de los empleados (mediante la retención del pago de las prestaciones).

Estimación de la eficiencia municipal en la recaudación de ingresos propios

Como se mencionó anteriormente, los ingresos municipales presentan un desequilibrio horizontal muy significativo. Algunos municipios recaudan casi un 90% de sus ingresos totales, mientras que otros prácticamente no recaudan ingresos propios. Para analizar las razones de esas grandes disparidades, se utiliza un modelo de frontera estocástica que representa una adaptación de la función de producción de frontera estocástica propuesta por Battese y Coelli (1992).¹⁶ La metodología empleada para evaluar la capacidad de recaudación de los gobiernos municipales es como la descrita en Yilmaz (2009), donde solo se utiliza una variable agregada como *proxy* para la base tributaria, en este caso los datos de ingresos de los hogares del censo de 2001. La función de frontera estocástica para 2001 se estima utilizando los ingresos propios de los municipios en términos nominales como la variable dependiente, y el ingreso total del hogar para cada municipio, y una variable *dummy* para los municipios productores de petróleo como las variables independientes:

$$Y_{it} = \beta_0 + X_i\beta_1 + D_i\beta_2 + (V_i - U_i)$$

Donde Y_i es la recaudación de ingresos propios en el año t para el municipio i ; X_i es el ingreso total de los hogares del municipio i ; D_i es la variable *dummy*

¹⁶ Debido a la falta de información a nivel municipal no es posible estimar un modelo de panel; en su lugar se utilizaron regresiones de corte transversal para 2001. Se escogió esa fecha debido a que en ese año se realizó el último censo venezolano, y por lo tanto se cuenta con datos de ingresos de los hogares a nivel municipal.

para los productores de petróleo; V_i son las variables aleatorias que se suponen independientes e idénticamente distribuidas (iid) $N(0, \sigma_v^2)$; y U_i son las variables aleatorias no negativas que se supone que representan la ineficiencia técnica, para ser iid como truncamientos en cero de la distribución $N(Q, \sigma_u^2)$.¹⁷

Para obtener las estimaciones de máxima verosimilitud de los parámetros de frontera estocástica para la recaudación de ingresos, se utilizó un procedimiento de tres pasos:

1. Se obtuvieron estimaciones de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) de la función. Todos los estimadores, con la excepción de la intersección, son no sesgados.
2. Se realizó una búsqueda de red de γ en dos fases, con los parámetros β (con la excepción de β_0) fijados a los valores estimados por MCO y de β_0 y σ^2 ajustados de acuerdo con la fórmula de MCO corregida presentada en Coelli (1995).
3. Los valores seleccionados mediante la búsqueda de red se emplearon como valores iniciales en un proceso iterativo (utilizando el método Davidon-Fletcher-Powell Quasi-Newton) para obtener las estimaciones finales de máxima verosimilitud (MV).¹⁸ Los resultados de dicha estimación se presentan en el cuadro 8.6.

Después se calculó la frontera de recaudación de ingresos para cada municipio, y el valor observado se compara con el valor de frontera. Cuanto mayor sea la proporción de los valores de frontera observados, mayor será la eficiencia de la recaudación. El 100% de eficiencia se produce cuando el valor observado y

Cuadro 8.6 ■ Estimaciones finales por máxima verosimilitud

	Coefficiente	Error estándar	Coefficiente t
Constante	-3,1	0,8	-3,7
Ingresos del hogar	1,0	0,1	11,8
Dummy petróleo	0,4	0,2	2,3
Sigma-cuadrado	7,8	0,6	12,3
Gamma	0,99	0,0	272,0

Fuente: Elaboración propia.

¹⁷ Se utiliza la parametrización de Battese y Corra (1977), reemplazando σ_v^2 y σ_u^2 con $\sigma^2 = \sigma_v^2 + \sigma_u^2$ y $\gamma = \sigma_u^2 / (\sigma_v^2 + \sigma_u^2)$. Esto se hace teniendo en mente el cálculo de estimaciones de máxima verosimilitud.

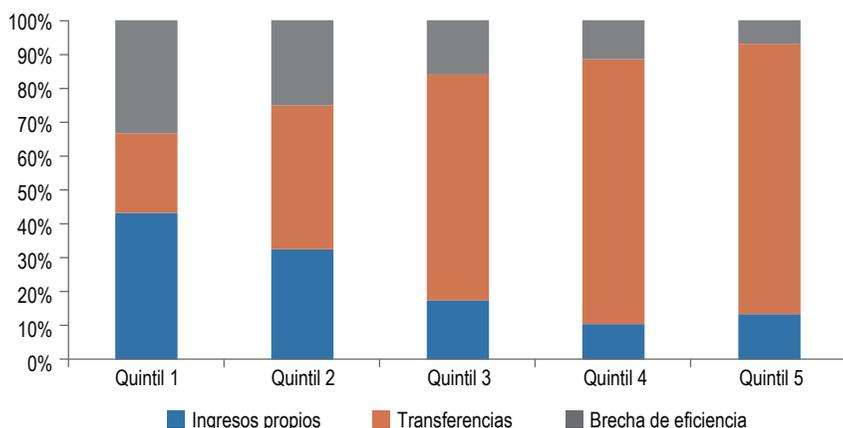
¹⁸ Para obtener más información, consúltese Himmelblau (1972).

el valor de frontera son iguales. Se halló una débil correlación positiva entre las bases tributarias y la eficiencia calculada para sus respectivos municipios. Esto sugiere que los municipios con una base tributaria grande suelen ser más eficientes. Para analizar los efectos que las mejoras en la eficiencia podrían tener en los ingresos municipales totales y propios, los municipios se clasificaron por los ingresos totales, de mayor a menor, en quintiles (gráfico 8.3).

El aumento de la eficiencia en los pequeños municipios a un 100% no tendría un gran impacto en los ingresos totales, ya que incrementaría los ingresos totales del quinto quintil solo un 16%, mientras que en el caso del primer quintil sería de más de un 47%. Sin embargo, los efectos sobre los ingresos propios serían mucho más grandes (incrementos de un 240% para el quinto quintil y de un 73% para el primero). Además, el logro de una eficiencia del 100% generaría recursos adicionales más o menos equivalentes a las transferencias del gobierno central, los que podrían servir para aliviar parte de la carga de la redistribución para el gobierno central o para aumentar los recursos de los municipios para la prestación de servicios públicos.

En resumen, la frontera estocástica estimada de recaudación de ingresos y su comparación con los valores observados sugieren fuertemente que, a juzgar por la eficiencia promedio de alrededor de un 40% en la recaudación de ingresos, hay espacio significativo para mejorar el rendimiento de los ingresos municipales propios, sin introducir nuevas fuentes de ingresos. Si los municipios fueran capaces de incrementar su eficiencia en la recaudación de ingresos, el desequilibrio horizontal y la dependencia fiscal de los municipios podrían reducirse sustancialmente.

Gráfico 8.3 | Composición de los ingresos municipales (del quintil más alto al más bajo)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Venezuela (INE), Onapre y estimaciones propias.

La dependencia fiscal de los gobiernos subnacionales

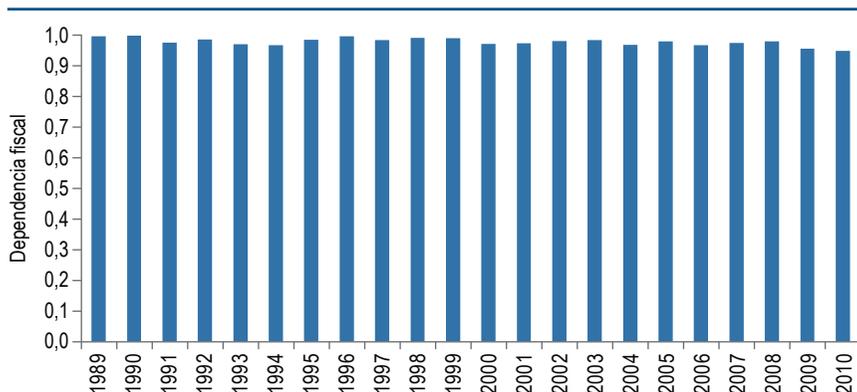
Tras el análisis de las diversas fuentes de ingresos para los gobiernos subnacionales, esta sección se centra en medir la dependencia fiscal —definida como la relación de las transferencias respecto de los ingresos totales— de los estados y municipios, y en explicar los motivos de dicha dependencia. Este análisis confirma que la dependencia fiscal es alta en promedio, muy alta para los estados y municipios más pobres y mucho menor para los municipios más ricos.

Dependencia fiscal de los estados

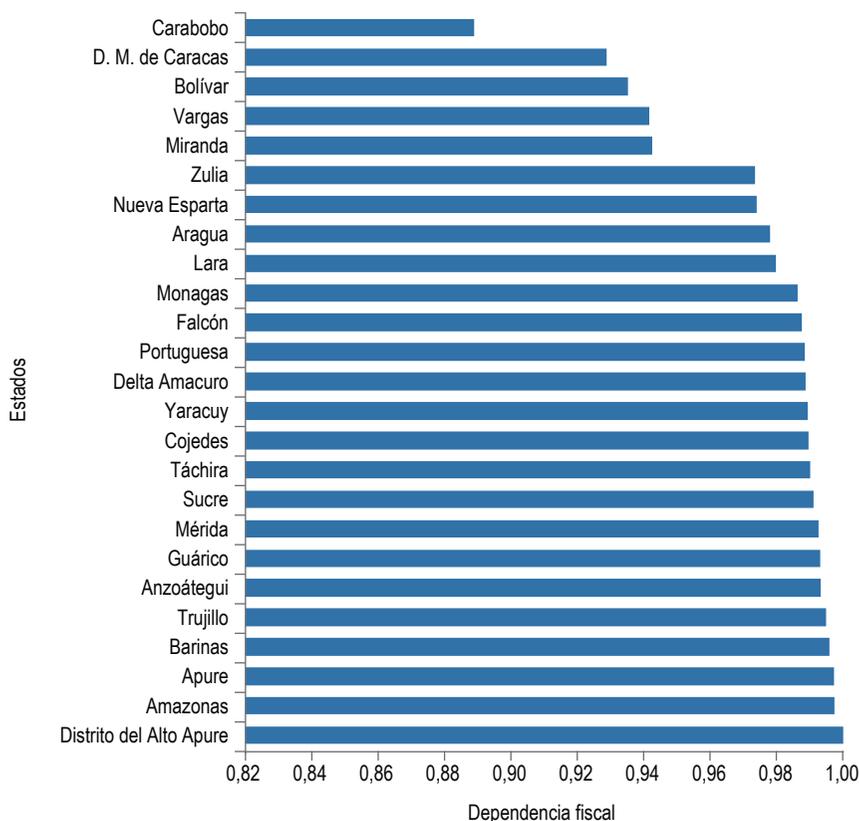
La dependencia fiscal de los estados promedió 0,98 (cerca del total) durante 1989–2010, con pocas variaciones en el período, entre un máximo de 0,99 en 1990 y un mínimo de 0,91 en 2010 (gráfico 8.4).

Los limitados poderes de los estados para gravar impuestos también reducen la dispersión de la dependencia fiscal entre ellos. Dado que la mayoría de sus ingresos son definidos por reglas de transferencias sobre la base de la población, hay pocos medios para que los gobiernos de los estados económicamente activos aprovechen sus grandes bases tributarias potenciales y se separen del resto. Todos los estados tienen una dependencia fiscal promedio entre 0,99 (Amazonas) y 0,89 (Carabobo) para todo el período. El gráfico 8.5 muestra los estados ordenados por su promedio de dependencia fiscal durante el período 1989–2010.

Gráfico 8.4 ■ Promedio no ponderado de la dependencia fiscal de los estados venezolanos, 1989–2010



Fuente: Onapre y elaboración propia.

Gráfico 8.5 Dependencia fiscal promedio de los estados, 1989–2010

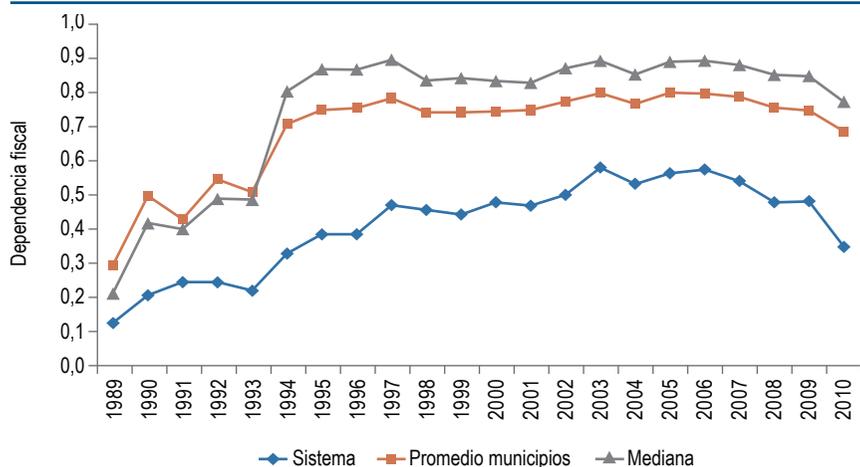
Fuente: Onapre y elaboración propia.

Dependencia fiscal de los municipios

Como reflejo de sus poderes para gravar impuestos e imponer tarifas, los municipios son en promedio mucho menos dependientes de las transferencias del gobierno central que los estados. El promedio de dependencia fiscal para un municipio es de 0,76, es decir, 0,22 puntos por debajo de los estados. Más aún, a diferencia de los estados, dichas cifras han variado significativamente en el período 1989–2010, entre 0,5 y 0,8 (gráfico 8.6).

Es interesante observar que la dependencia fiscal promedio, mediana y sistémica son muy diferentes, lo que indica grandes divergencias entre municipios.¹⁹ A partir de 1994, la dependencia fiscal de los municipios del percentil 50

¹⁹ La dependencia fiscal del sistema se define como la relación de la suma de todas las transferencias y la suma de todos los ingresos de los 335 municipios.

Gráfico 8.6 Dependencia fiscal: dependencia del sistema, promedio municipal y mediana, 1989–2010

Fuente: Onapre y elaboración propia.

ha sido cerca de 0,1 puntos mayor que para el municipio promedio, llegando a más de 0,9 en varios años. Por otro lado, la dependencia fiscal para todo el sistema promedia 0,41 y es consistente y significativamente inferior a la media. La explicación para ello es que hay municipios que recaudan grandes cantidades de ingresos propios, con una muy baja dependencia fiscal. Esto arrastra el sistema hacia abajo, pero la gran mayoría de los municipios tiene una dependencia fiscal alta, lo que impulsa la mediana hacia arriba.

Factores que afectan la dependencia fiscal municipal

El análisis empírico utiliza regresiones de corte transversal y de panel. La variable dependiente es la dependencia fiscal municipal promedio para todo el período. Las variables explicativas analizadas son una *dummy* para la presencia de producción de petróleo; la densidad de población, como una *proxy* para el grado de urbanización; y un índice de ingreso de los hogares, que compara el ingreso promedio de los hogares de cada municipio con el promedio nacional. Sin embargo, esta variable solo está disponible para 2001, año en que se realizó el último censo. La regresión se ejecuta mediante MCO, con coeficientes constantes, a fin de controlar la heterocedasticidad entre municipios.

Los resultados de la regresión estuvieron en línea con las expectativas. En primer lugar, para los municipios donde se produce petróleo, la dependencia fiscal es un 12% menor en promedio. Esto se explica por los altos ingresos propios que más que compensan las transferencias LAEE mayores al promedio. En

segundo lugar, un mayor ingreso medio del hogar disminuye significativamente una dependencia fiscal del municipio. Por ejemplo, un ingreso que es el doble del promedio nacional se asocia con una reducción de un 42% en la dependencia fiscal. Un ingreso más alto está vinculado a una mayor presencia de grandes empresas, residentes más ricos y, por lo tanto, más capacidad de pagar más impuestos y tarifas por servicios. Esta es por lejos la variable más importante para explicar la dependencia fiscal. Por último, la mayor densidad poblacional también está vinculada con una dependencia inferior; los resultados indican que 1.000 personas más por kilómetro cuadrado se asocian con una disminución de un 5% en la dependencia.

Al analizar la dependencia fiscal municipal, es importante reunir a los municipios en grupos bien definidos con diferentes niveles de dependencia de las transferencias del gobierno central. La agregación de municipios en estos grupos tiene la ventaja de que permite explorar en mayor detalle la forma en que diferentes variables influyen en su dependencia fiscal. Para todo el período, se definen tres grupos. El Grupo 1 incluye a los municipios con una dependencia fiscal superior a 0,66; el Grupo 2 está conformado por aquellos cuya dependencia oscila entre 0,33 y 0,66, y el Grupo 3 está integrado por los municipios que ostentan una dependencia de menos de 0,33. El cuadro 8.7 presenta el número de municipios en cada grupo, así como la distribución de sus fuentes de ingresos. El Grupo 1 contiene el mayor número de municipios, con un promedio muy grande de dependencia fiscal e ingresos propios muy limitados. El Grupo 2 es de tamaño mediano, con dependencia fiscal e ingresos medianos. Por último, el Grupo 3 contiene menos del 10% de los municipios y muestra escasa dependencia de las transferencias y elevado nivel de generación de ingresos propios.

Estos grupos se consideraron para llevar a cabo una serie de regresiones de panel, corrigiendo la autocorrelación y heterocedasticidad cuando están presentes. Las regresiones utilizaron el crecimiento real de los ingresos totales como la variable dependiente, y el crecimiento real del PIB, el PIB rezagado en

Cuadro 8.7 | Características de los grupos municipales

	Número de municipios	Dependencia fiscal promedio	Ingresos propios, 2010 (millones de dólares de EE.UU.)	Transferencias, 2010 (millones de dólares de EE.UU.)
Grupo 1	243	0,88	1,2	3,9
Grupo 2	72	0,51	16,1	8,8
Grupo 3	20	0,25	1.600,3	287,1

Fuente: Onapre y elaboración propia.

Cuadro 8.8 | Resultados del análisis del panel de datos para el crecimiento real de los ingresos, controlando por heterocedasticidad

	Panel	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
PIB	0,47	0,37	0,39	0,61
Presupuesto nacional	0,17	0,30	0,25	0,11
PIB rezagado	0,97	0,97	1,01	1,00

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Todos los coeficientes son estadísticamente significativos al 1%.

un año, y los gastos totales en el presupuesto nacional como variables explicativas. Las variables de control incluyen la densidad de población, la dependencia fiscal y el promedio de crecimiento de cada municipio. Los resultados, que se resumen en el cuadro 8.8, sugieren que cuanto menor es la dependencia fiscal en un municipio, más fuertemente se correlacionan sus ingresos totales con el PIB, al tiempo que se reduce la correlación con los gastos en el presupuesto nacional.

Esto indica que los municipios deben esforzarse por reducir su dependencia fiscal para que sus ingresos respondan más al crecimiento del PIB, que en Venezuela es más estable que los gastos en el presupuesto nacional. Tal reducción de la volatilidad debería elevar la calidad de los bienes y servicios públicos proporcionados por los municipios y también permitir una mejor planificación de los proyectos de inversión municipal.

Opciones de reforma de los ingresos subnacionales

Esta sección explora opciones para hacer frente a los principales problemas en función del actual sistema de ingresos subnacionales que se ha tratado en las secciones anteriores. El cuadro 8.9 resume estos problemas y enumera algunas posibles soluciones, que implican la introducción de nuevos asideros tributarios subnacionales, reformas del sistema de transferencias intergubernamentales y mejoras administrativas.

Nuevos asideros tributarios subnacionales

Un impuesto al consumo de gasolina

A nivel nacional existe un impuesto estatal al consumo de gasolina, pero es insignificante. Este es un impuesto muy común en todo el mundo, y suele emplearse como parte de las políticas ambientales del gobierno. Una simulación²⁰ de los

²⁰ Véase Ríos, Ortega y Scrofina (2012) para detalles sobre la simulación.

Cuadro 8.9 | Problemas identificados y soluciones propuestas

Problema	Estados	Municipios	Solución propuesta
Dependencia fiscal de las transferencias del gobierno central	Sí	Parcialmente	Estados: impuesto a la gasolina, impuesto a la electricidad, participación en el impuesto nacional a los ingresos. Municipios: aumentar la eficiencia recaudatoria.
Volatilidad de los ingresos	Sí	Sí	Estados: impuesto a la gasolina, impuesto a la electricidad, nuevos mecanismos de transferencias. Municipios: nuevos mecanismos de transferencias, aumentar la eficiencia recaudatoria.
Sensibilidad al ciclo económico	Sí	Sí	Estados: impuesto a la gasolina, impuesto a la electricidad, nuevos mecanismos de transferencias. Municipios: nuevos mecanismos de transferencias, aumentar la eficiencia recaudatoria.
Evasión tributaria	No (pero potencialmente)	Sí	Estados y municipios: aumentar la eficiencia recaudatoria.
Heterogeneidad	No (pero potencialmente)	Sí	Estados y municipios: nuevos mecanismos de transferencias.

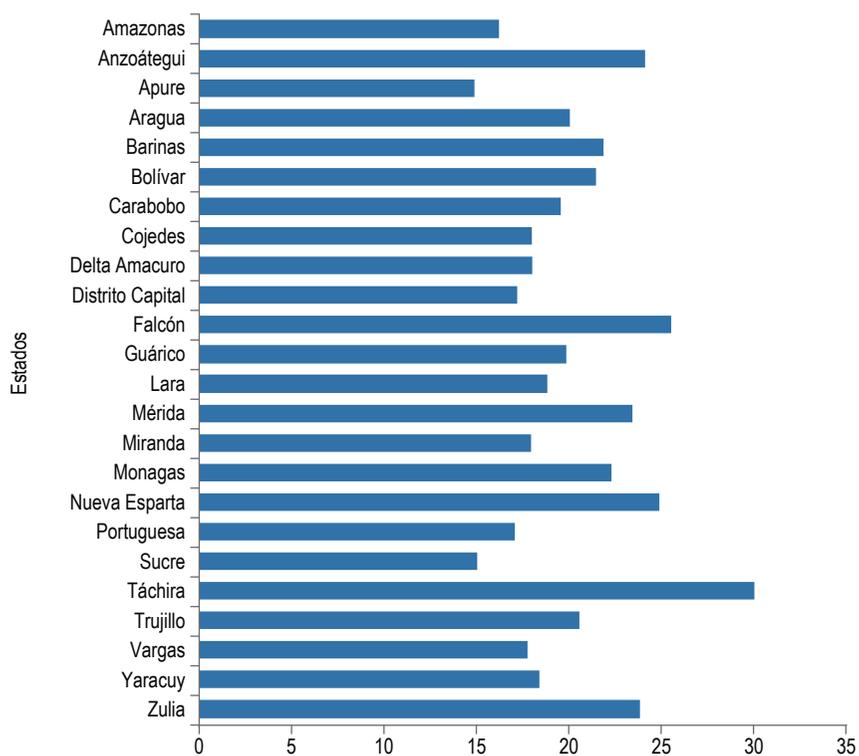
Fuente: Elaboración propia.

ingresos que se podrían haberse obtenido en 2006 con la introducción de un impuesto de este tipo, incluso con tasas relativamente bajas, sugiere que podría haber llegado a más de un 6% de los ingresos totales de los estados o bien a un 0,3% del PIB. Los resultados también indican que los ingresos de este impuesto serían relativamente estables a lo largo del ciclo y distribuidos aproximadamente en línea con la población de los estados (gráfico 8.7).²¹ Más aún, un impuesto de este tipo tendría costos de administración relativamente bajos. La gasolina se vende en establecimientos fácilmente identificados por un número limitado de empresas y las ventas se pueden fiscalizar sin demasiadas complicaciones.

Sin embargo, la introducción de este impuesto también enfrentaría una serie de obstáculos en el contexto venezolano:

- Es un impuesto de fácil identificación para los consumidores.
- Existe un historial de sensibilidad política para elevar el precio de los combustibles.
- Este impuesto es jurídicamente difícil de implementar.

²¹ Si se aplica a una tasa específica, ajustada anualmente por inflación.

Gráfico 8.7 ■ Recaudación per cápita con una unidad tributaria del 0,2% por estado, 2006

Fuente: Elaboración propia.

La sensibilidad política proviene principalmente de un episodio de 1989 en el cual un aumento en el precio de la gasolina provocó disturbios en Caracas. Aunque el gobierno ha incrementado los precios una vez desde entonces, este tema sigue siendo crítico. La implementación legal también es difícil, ya que la Constitución reserva la capacidad de gravar la producción y el consumo de petróleo al gobierno central. Por lo tanto, sería necesario un cambio constitucional.

Un impuesto al consumo de electricidad

Al igual que los impuestos a la gasolina, los gravámenes sobre el consumo de electricidad suelen recaudarse normalmente en todo el mundo, con frecuencia a nivel regional, y también a nivel nacional. Se realizó una simulación, basada en datos de 2007,²² para estimar su potencial de rendimiento con tasas que oscilan

²² Véase Ríos, Ortega y Scrofina (2012) para más detalles.

Cuadro 8.10 | Recaudación potencial de un impuesto al consumo eléctrico, 2007

	Tasa del 30%	Tasa del 50%	Tasa del 100%
Millones de BsF	2.600	4.333	8.665
Millones de dólares	605	1.008	2.015
Porcentaje del PIB	0,5%	0,9%	1,8%
Porcentaje de las transferencias a los estados	11,6%	19,3%	38,7%
Porcentaje de los ingresos totales	11,1%	18,5%	36,9%

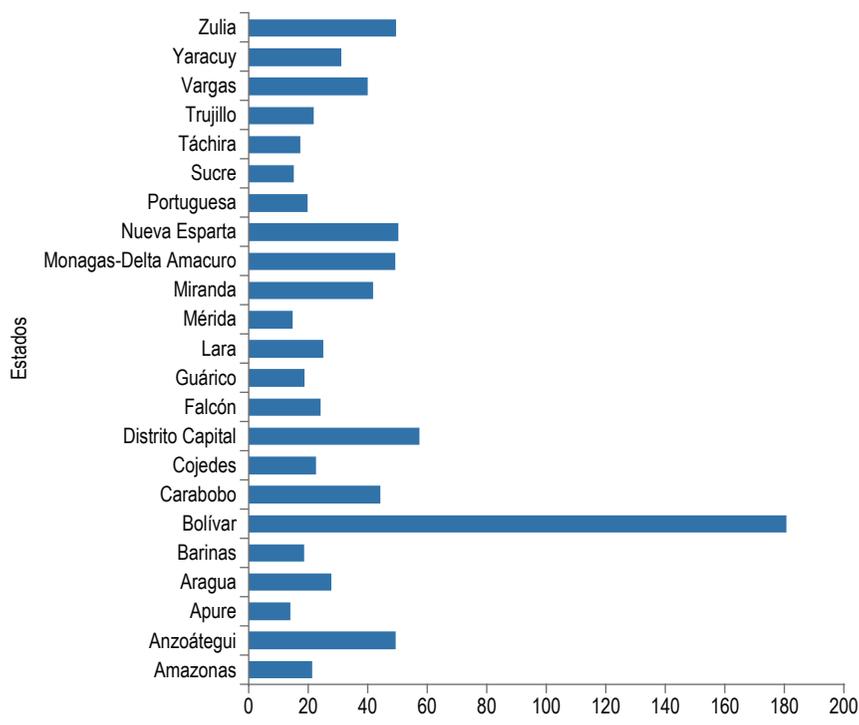
Fuente: Elaboración propia.

entre un 30% y un 100% del precio por kWh.²³ Los resultados indican que los ingresos podrían ser significativos, incluso mayores que con el impuesto a la gasolina. El ajuste del impuesto a un 30% en 2007 habría generado US\$605 millones o un 11,1% de los ingresos totales de los estados (cuadro 8.10). No hay suficientes datos para evaluar la estabilidad, pero la evidencia internacional muestra que este impuesto podría ser una fuente estable de ingresos, lo que es una de sus ventajas. Además, es un impuesto relativamente fácil de recaudar a través de las facturas de electricidad, y su introducción en el ámbito estatal no requeriría una enmienda constitucional. Sin embargo, los resultados de la simulación indican que el impuesto no es tan homogéneo como el impuesto a la gasolina, ya que algunos estados recaudarían significativamente más ingresos en relación con su población (gráfico 8.8). Esto se debe a que dichos estados tienen industrias que son intensivas en el consumo de electricidad, como la industria del acero en el estado de Bolívar.

Una sobretasa al impuesto sobre la renta de las personas

Una sobretasa al impuesto sobre la renta personal (ISLR) podría reducir la dependencia fiscal de pequeños municipios con graves problemas de eficiencia en la recaudación de impuestos. Los municipios podrían ayudar a hacer cumplir la recaudación del ISLR compartiendo información con el gobierno central. Además, los ciudadanos podrían beneficiarse de una sobretasa al ISLR, ya que la competencia entre municipios podría mejorar la calidad de la prestación de servicios públicos.

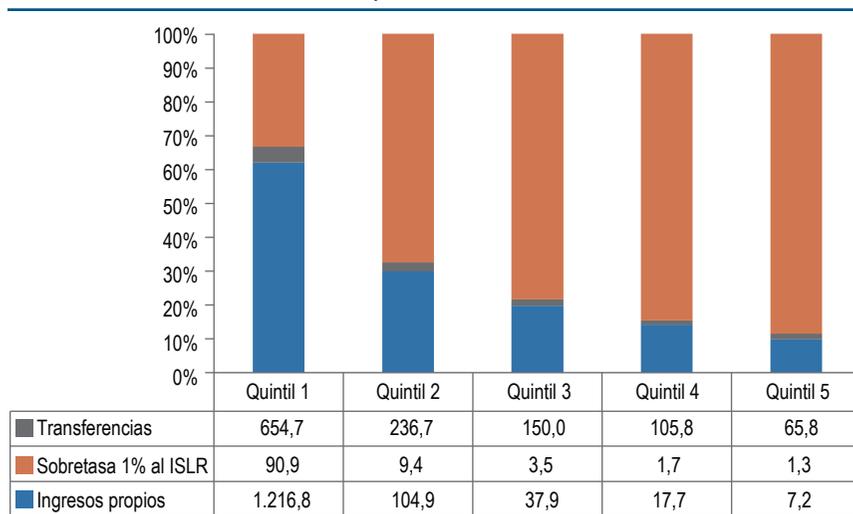
²³ Mientras que estas altas tasas de impuestos pueden parecer poco realistas, el precio de la electricidad se ha fijado para más de cinco años, con una inflación anual promedio de más del 25%. Por lo tanto, incluso con un impuesto del 100%, los precios reales seguirían siendo significativamente más bajos de lo que eran hace cinco años. Si esta propuesta fuera a ser implementada, sería lógico aumentar los precios de la electricidad y establecer una tasa tributaria inferior.

Gráfico 8.8 ■ Recaudación per cápita sobre la base un impuesto del 30% por estado, 2007

Fuente: Elaboración propia.

Una simulación basada en los datos del censo de 2001 sobre los ingresos de los hogares indica que una sobretasa del 1% habría producido el equivalente a un 4% del total de ingresos municipales y un 8% de los ingresos propios. Para los municipios en el quinto quintil la recaudación de la sobretasa habría representado un 60% de los ingresos propios y un 2% de los ingresos totales. Estos porcentajes habrían sido inferiores para los municipios de mayor ingreso. Sin embargo, estos últimos habrían recibido el grueso de los ingresos adicionales. Por ejemplo, un 88% de los ingresos totales estimados de la sobretasa al ISLR habría ido a los municipios en el primer quintil (véase el gráfico 8.9).

Este ejercicio sugiere que incluso una sobretasa del 1% sobre el ISLR podría tener un impacto sustancial en la dependencia fiscal municipal; sin embargo, su efecto en los ingresos totales sería relativamente pequeño. Esta sobretasa también podría ser aplicada por los estados, lo cual los beneficiaría debido a su altísima dependencia fiscal. Una sobretasa del 1% del ISLR aplicada en 2001 habría aumentado los ingresos totales para todos los estados en un 2%. Sin embargo,

Gráfico 8.9 | Composición de los ingresos (millones de dólares estadounidenses)

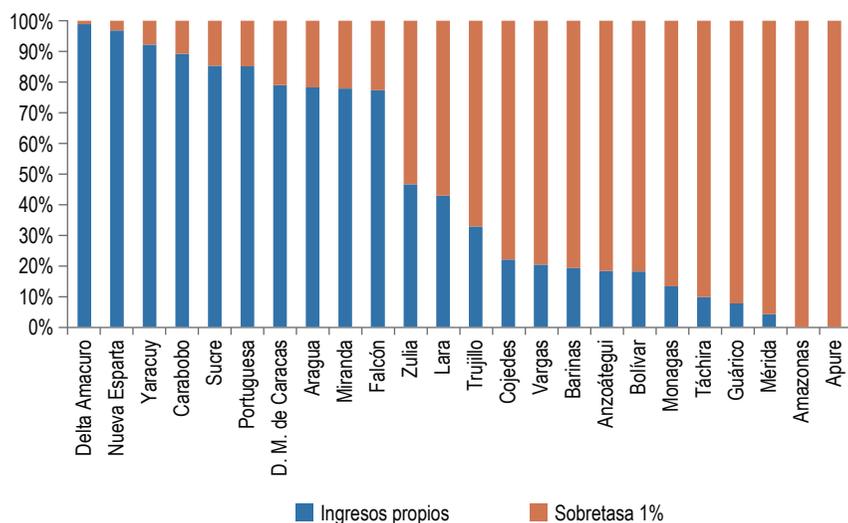
Fuente: Elaboración propia.

los ingresos propios se habrían incrementado en un 7%. Al igual que los municipios, el efecto sobre los ingresos totales sería relativamente pequeño, pero el impacto en los ingresos propios sería considerable, dado el bajo nivel inicial de los ingresos propios de los estados. El gráfico 8.10 muestra el impacto estimado por estado.

Una sobretasa al IVA

Una sobretasa regional sobre el IVA recaudado por el gobierno federal tendría la ventaja de mejorar la autonomía fiscal y reducir la volatilidad de los ingresos, siendo también fácil de implementar. Asimismo, podría mejorar el intercambio de información entre las agencias de impuestos federales y locales, y así contribuiría a elevar la recaudación de otros impuestos. Sin embargo, mientras Canadá ofrece un ejemplo razonablemente exitoso de IVA provincial (Bird y Gendron, 2000), la experiencia en los pocos otros países con impuestos regionales tipo IVA, como Brasil, apunta a problemas, especialmente con el comercio interregional.

En Venezuela, el IVA es recaudado por el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT). Este impuesto fue creado a mediados de la década de 1990 como un impuesto federal, pero un 30% de los ingresos se destinaba al financiamiento de proyectos de inversión regional, según lo establecido en la Constitución de 1999. Las tasas del impuesto, que

Gráfico 8.10 Composición de los ingresos propios

Fuente: Elaboración propia.

actualmente recauda alrededor de un 5,6% del PIB, han variado con el tiempo. La tasa estándar ahora es de un 12%, entre las más bajas de América Latina. Una sobretasa al IVA debería asignarse a los estados con derecho a establecer su tasa, pero debería ser recaudada por el SENIAT en nombre de ellos. Esto minimizaría las complicaciones en la administración del impuesto.

Una simulación (basada en datos de 2010) de una sobretasa del 1% del IVA que grava a todos los estados sugiere que habría producido el equivalente de US\$884 millones o un 13% de los ingresos estatales. Sin embargo, este aumento se habría distribuido de manera muy desigual entre los estados, beneficiando de manera desproporcionada a los más desarrollados y urbanizados (cuadro 8.11). Por ejemplo, los ingresos se habrían incrementado en un 76% en el Distrito Capital y un 37% en Miranda, pero solo mínimamente en estados escasamente poblados como Amazonas y Delta Amacuro. La mediana del aumento de los ingresos totales habría sido del 3%, una cantidad poco significativa. Estos resultados reflejan los desiguales patrones de consumo en los estados venezolanos. En cuanto a la dependencia fiscal, el impacto habría sido también significativo, pero desigual.

Así, una sobretasa del IVA parece presentar grandes ventajas pero también importantes desafíos. Por un lado, tendría un considerable potencial para generar ingresos. Una sobretasa de un 1% habría aumentado los ingresos de los estados en un 13% en 2010 y reducido la dependencia fiscal por el mismo rango.

Cuadro 8.11 | Ingresos potenciales de una sobretasa de 1% del IVA (millones de dólares estadounidenses)

Estado	Transferencias	Ingresos propios	Ingresos totales	Recaudación de una sobretasa de 1% del IVA	Incremento porcentaje de ingresos propios	Incremento porcentaje de ingresos totales
Amazonas	111	—	111	0,5	—	0%
Anzoátegui	324	7,7	332	22,4	289%	7%
Apure	186	—	186	1.1	—	1%
Aragua	290	11,9	302	25,6	216%	8%
Barinas	180	1,4	181	5,9	423%	3%
Bolívar	296	67,0	363	39,7	59%	11%
Carabobo	452	220,7	673	97,4	44%	14%
Cojedes	117	0,1	117	0,5	374%	0%
Delta Amacuro	105	0,3	105	0,3	115%	0%
Distrito Capital	373	44,2	417	316,6	716%	76%
Falcón	207	5,0	212	6,7	133%	3%
Guárico	178	4,0	182	3,9	97%	2%
Lara	379	31,1	410	41,7	134%	10%
Mérida	185	1,8	187	9,7	526%	5%
Miranda	454	136,3	591	217,2	159%	37%
Monagas	325	16,0	341	8,3	52%	2%
Nueva Esparta	130	11,6	142	1,6	14%	1%
Portuguesa	190	1,9	192	4,0	209%	2%
Sucre	195	1,8	197	4,6	254%	2%
Táchira	285	22,7	308	22,4	99%	7%
Trujillo	172	0,6	172	4,2	647%	2%
Vargas	133	0,0	133	1,5	12.096%	1%
Yaracuy	190	7,4	197	0,7	10%	0%
Zulia	621	2,3	623	48,0	2.064%	8%
Total	6.078,2	595,9	6.674	884,1	148%	13%

Fuentes: SENIAT, Onapre y estimaciones propias.

Con las tasas del IVA en el extremo inferior del espectro de América Latina, una sobretasa aún mayor no estaría fuera de discusión. Este recargo también tendría la ventaja de ser relativamente estable. Por otro lado, los estados con grandes poblaciones urbanas se beneficiarían mayormente del aumento de ingresos, sobre todo el Distrito Capital y Miranda, donde se encuentra Caracas. Los estados rurales difícilmente se beneficiarían; sin embargo, el gobierno central podría abordar este tema mediante el uso de mecanismos de compensación.

Cambios en el sistema de transferencias intergubernamentales

Como se discutió en las secciones anteriores, moderar la volatilidad de los ingresos subnacionales debería ser una prioridad política en Venezuela. Este objetivo requiere reformas en el sistema de transferencias del gobierno central, que son la principal causa de la volatilidad fiscal subnacional. La volatilidad de las transferencias es un reflejo de la alta dependencia de los ingresos del gobierno central en exportaciones de petróleo altamente volátiles. Por lo tanto, la manera más obvia de reducir la volatilidad sería aumentar el peso de los impuestos no petroleros en los ingresos totales. Sin embargo, a pesar de los ingentes esfuerzos realizados por la administración tributaria (SENIAT) en los últimos años, estos impuestos, como porcentaje del PIB, permanecen muy por debajo del promedio de América Latina, y hoy en día parece no haber voluntad política para aumentarlos de manera significativa.

Una primera aproximación para reducir la volatilidad de las transferencias a los gobiernos subnacionales sería estabilizar los ingresos del gobierno central. Una solución común y probada es el uso de un fondo de estabilización macroeconómica. Sin embargo, desde 1998 las reglas para el fondo de estabilización macroeconómica existente se han cambiado varias veces para dar cabida a las dificultades fiscales de corto plazo. Estas modificaciones han hecho que el mecanismo sea inoperante y no creíble.

Un segundo enfoque sería introducir mecanismos de estabilización para las transferencias del gobierno central. Una opción sería cambiar la forma en que se calculan las transferencias. En lugar de utilizar una fórmula que establece un porcentaje fijo de ingresos ordinarios, lo que es muy volátil, el gobierno central podría utilizar un esquema en el que las transferencias son fijadas en términos reales, sobre la base de las necesidades de gasto de los gobiernos subnacionales. Otra alternativa es que se las calcule empleando promedios móviles de los ingresos del gobierno central. También se podría establecer un piso y un techo.

Estas normas podrían actuar como un amortiguador, evitando que los gobiernos subnacionales aumenten gastos inflexibles en épocas de bonanza y dando al gobierno central la responsabilidad de asegurar el financiamiento durante las crisis. Dado que el actual sistema de transferencias se encuentra en la Constitución de 1999, los cambios requerirían una fuerte voluntad política y la construcción de consensos. Sin embargo, podría ser más sencillo adoptar nuevas normas complementarias.

De manera alternativa, una forma de estabilización sería permitir que los gobiernos subnacionales soliciten préstamos de bancos nacionales y mercados de capitales. Sin embargo, esto debe implementarse cuidadosamente, ya que

algunas experiencias subnacionales en América Latina han sido desastrosas. Un grado limitado de endeudamiento de los gobiernos subnacionales sujeto a normas claras y estrictamente aplicadas no debería crear graves riesgos fiscales. Más aún, si los límites de endeudamiento se determinan en relación con la generación de ingresos propios, también se ofrecerían incentivos para la movilización de estos últimos.

A nivel subnacional podría ser difícil implementar mecanismos de estabilización, debido a las debilidades institucionales; sin embargo, la adopción de reglas de gasto podría ayudar. Los gobiernos subnacionales también podrían instituir fondos de ahorro, que se utilizarían para economizar en épocas de bonanza y gastar durante las recesiones. Experiencias de este tipo se pueden encontrar en algunos estados de México y de Estados Unidos (González, Rosenblatt y Webb, 2002).

Por último, una estrategia podría ser tratar las consecuencias de la volatilidad de los ingresos en lugar de la propia volatilidad. Una opción sería aumentar la participación de las transferencias que van al FCI en relación con las transferencias constitucionales. Algunos de los ingresos producidos por las propuestas contenidas en las secciones anteriores podrían ir directamente a este fondo más estable.

Todas estas medidas adoptadas individualmente pueden ser insuficientes para mitigar la volatilidad provocada por el sistema de transferencias intergubernamentales, pero juntas podrían ayudar a mejorar el desempeño fiscal del gobierno central y los gobiernos subnacionales. Un requisito previo importante de cualquier propuesta a nivel local para reducir la volatilidad es establecer reglas simples y claras, minimizando las políticas discrecionales.

Mejorando la administración tributaria municipal

Una causa fundamental de la alta dependencia municipal de las transferencias del gobierno central es la ineficiencia de las agencias locales en la recaudación de impuestos, lo que conduce a altos índices de evasión. De acuerdo con estimaciones no oficiales, el municipio de Sucre, uno de los más grandes del país, registraría una tasa de evasión tributaria superior al 45%. La evidencia anecdótica sugiere tasas mucho mayores en municipios más pequeños y menos desarrollados a nivel institucional. Si bien los problemas son numerosos, se pueden agrupar en tres categorías:

- Deficiencias en la determinación y recaudación de los impuestos.
- Políticas inadecuadas de fiscalización.
- Baja moral tributaria.

Deficiencias en la determinación y recaudación de impuestos

Las tareas más sobresalientes de las agencias tributarias son determinar y recaudar impuestos. Ambas constituyen problemas para los gobiernos locales venezolanos. La determinación es particularmente difícil para los impuestos a la propiedad, ya que los catastros inmobiliarios suelen ser obsoletos, no están informatizados y no se ajustan automáticamente a la inflación. Mantener un catastro actualizado requiere grandes inversiones que están fuera del alcance de la mayoría de los municipios; incluso en algunos de los municipios más grandes, como Maracaibo y Sucre, las autoridades locales no disponen de información fiable para calcular los impuestos territoriales.²⁴ Esto hace difícil actualizar los precios de la tierra de manera regular y, por lo tanto, conduce a una subestimación de las cuentas fiscales. Además, si bien los impuestos a las actividades económicas son más fáciles de calcular y mantener actualizados, los impuestos sobre otras bases, como la publicidad y los vehículos, pueden requerir cálculos que no son sencillos.

El segundo problema se relaciona con las complicaciones que enfrentan los contribuyentes en el pago de impuestos. En la mayoría de los municipios el pago solo se recibe en las oficinas de impuestos y en algunos bancos; muy pocos permiten que el pago de impuestos se realice en línea.²⁵ La investigación realizada por Dev Sood (2001) y Ramachandriah (2003) ha puesto de relieve la importancia del uso de Internet para aumentar la recaudación de impuestos en los países en desarrollo.

Una de las causas de todas estas dificultades para determinar y recaudar los impuestos se encuentra en la legislación local. Al tener 335 municipios, y el mismo número de agencias de impuestos y consejos legislativos locales, redactar ordenanzas locales que desglosen los detalles de la recaudación de impuestos puede conducir a una legislación compleja e inoperante. Muchas de estas agencias y consejos carecen de los conocimientos y sistemas de apoyo para evitar ordenanzas inadecuadas que no son estratégicas, dificultan la recaudación tributaria y a veces tienen importantes lagunas.

²⁴ Entre 2009 y 2011, el Banco de Desarrollo de América Latina financió el Programa Regional para la Actualización y Mejora de la Gestión Local para municipios venezolanos seleccionados. Para los seis municipios analizados, la recomendación más habitual fue mejorar los catastros locales y los sistemas de información geográfica. Los problemas más comunes incluidos fueron: información obsoleta, inadecuado intercambio de información dentro de las oficinas municipales y sistemas de información de recaudación de impuestos muy rudimentarios.

²⁵ Una encuesta por Internet de los autores encontró que solo cuatro de más de 60 municipios de ciudades grandes y pequeñas ofrecen la opción de pago en línea.

Prácticas de fiscalización inadecuadas

Una segunda debilidad significativa es la fiscalización inapropiada. Las agencias tributarias deben ser capaces de identificar y sancionar efectivamente a los infractores para desalentar la evasión. Sin embargo, en Venezuela las agencias tributarias locales suelen invertir poco en el número y la formación de agentes fiscales y auditores. Incluso aquellas que tienen suficiente personal rara vez utilizan los datos y las herramientas de ubicación geográfica para identificar a los infractores de manera eficaz. La instauración de incentivos financieros basados en el desempeño de los recaudadores de impuestos, como los recomendados en Kahn, Silva y Ziliak (2001), rara vez se utilizan.

Además, las sanciones son escasas. En el caso de los impuestos a la propiedad no es posible una ejecución hipotecaria o congelación de otros activos pertenecientes a los contribuyentes morosos. Para los impuestos a las actividades económicas, las empresas pueden ser cerradas temporalmente por incumplimiento, pero las agencias tributarias no pueden embargar sus bienes. En general, las penas financieras también son leves. Por otra parte, existen graves problemas de corrupción. Ello se debe al insuficiente financiamiento y al fuerte control político de las oficinas de auditoría (contralorías), así como también a la ausencia de financiamiento público de los partidos políticos. Los impuestos son muchas veces condonados de manera informal a cambio de donaciones políticas o personales.

Baja moral y cultura tributaria

Diversos estudios, como los de Davis, Hecht y Perkins (2003); Trivedi, Shehata y Lynn (2003), y Snavely (1991), señalan la importancia de estas variables para determinar el alcance de la evasión tributaria. Al igual que muchos países exportadores de petróleo, Venezuela ha carecido tradicionalmente de cultura tributaria. Como argumenta Karl (1997), la dependencia del petróleo lleva a la percepción de que los recursos provenientes de las exportaciones de hidrocarburos son suficientes para financiar los servicios públicos. Si bien el SENIAT ha mejorado la cultura tributaria en años recientes, al tiempo que ha fortalecido la fiscalización, esta es aún bastante pobre. La polarización política de los últimos años tampoco ha ayudado. Las áreas en que es posible mejorar incluyen relevar la relación entre impuestos y servicios públicos y realizar campañas para mejorar la ética y moral de los ciudadanos en relación con el cumplimiento tributario. Algunos autores han hecho hincapié en la importancia de aumentar y mejorar la percepción pública de la equidad del sistema tributario.

Opciones de mejora

A la luz de estos problemas, podrían seguirse los siguientes pasos para mejorar la efectividad de las administraciones tributarias locales.

- **Invertir en catastros locales**

El gobierno central debe apoyar mejoras en los catastros locales por varias razones:

- Requieren inversiones significativas que no podrían ser fácilmente financiadas por los municipios.
- Constituyen una inversión que tiene economías de escala.
- Pueden autofinanciarse dentro de unos años.
- Hay ventajas en contar con múltiples catastros que utilizan la misma tecnología y el mismo formato.
- Los catastros actualizados también son clave para la planificación local.

Esta inversión podría consistir en un subsidio directo, un financiamiento parcial o un préstamo. También podría tratarse de un sistema en el cual un municipio pagara una tarifa por acceder a una base de datos centralizada y a un sistema de información.

- **Crear una oficina tributaria local de apoyo en el SENIAT**

Este organismo podría ayudar de varias maneras:

- Dictaminar ordenanzas tributarias estandarizadas que las oficinas tributarias y legislaturas puedan utilizar, y dar apoyo a aquellas que requieren ayuda. Esto permitiría armonizar las tasas y procedimientos tributarios.
- Informar sobre el uso de la inteligencia y datos.
- Brindar capacitación a los recaudadores de impuestos.
- Compartir historias exitosas.
- Establecer canales seguros para compartir información entre el SENIAT y todos los municipios.

- **Fortalecer los procedimientos de sanción**

- Permitiendo el congelamiento de activos y la ejecución hipotecaria de hogares de contribuyentes morosos.

Conclusiones y recomendaciones

En Venezuela alrededor del 90% de las exportaciones totales son productos derivados del petróleo, y cerca del 50% de los ingresos fiscales son generados

por las actividades de hidrocarburos. Esto ha dado lugar a una alta volatilidad en las principales variables macroeconómicas debido a la variabilidad de los precios del petróleo y a la falta de mecanismos de estabilización. La volatilidad de los ingresos del gobierno central se transmite a las finanzas subnacionales, ya que alrededor de un 70% de los ingresos subnacionales proviene de las transferencias del gobierno central, y las autoridades locales no tienen instrumentos para hacer frente a grandes variaciones en sus ingresos. De hecho, una de las principales fuentes de financiamiento para gobernadores y alcaldes es el situado constitucional, una transferencia del 20% de los ingresos fiscales ordinarios del gobierno central que está estrechamente vinculada a los altamente volátiles ingresos del petróleo.

Una característica esencial de la economía venezolana es el muy bajo nivel de tributación no petrolera. En 2009 los impuestos no petroleros equivalieron a un 14% del PIB, mientras que el promedio para América Latina fue de alrededor de un 17% (Ríos, Ortega y Scrofina, 2012). Esto podría verse como una oportunidad, ya que hay espacio para aumentar los recursos de los gobiernos subnacionales a través de los impuestos. Dicho incremento podría contribuir a reducir la volatilidad de los ingresos para los estados y municipios, causada por su dependencia de las transferencias del gobierno central. También ayudaría a mejorar la rendición de cuentas porque los ciudadanos podrían exigir mejores servicios públicos de las autoridades estatales y municipales como un *quid pro quo* por pagar más impuestos subnacionales.

El proceso de descentralización en Venezuela comenzó como una respuesta política a la pérdida de legitimidad del sistema político, provocada por el agotamiento de un modelo económico basado en la distribución de los ingresos petroleros. Aunque la descentralización política avanzó bastante rápido, comenzando con la elección directa de gobernadores y alcaldes en 1989, no fue acompañada por una significativa descentralización fiscal. Esto dio lugar a importantes retos para las autoridades locales, ya que el gobierno central ha transferido a varios estados y municipios responsabilidades de gasto, principalmente en los servicios de educación y salud, sin mecanismos de financiamiento claros. A pesar de que el gobierno central ha transferido recursos previamente incluidos en el presupuesto nacional para financiar estas responsabilidades, no hay criterios operacionales para determinar si dichos recursos son suficientes para mantener niveles adecuados de servicios. En los últimos años se ha podido observar un marcado deterioro de los servicios públicos transferidos a los estados, debido a la falta de financiamiento.

Al mismo tiempo, los gobiernos subnacionales enfrentan significativas restricciones legales e institucionales para obtener ingresos propios. Por ley, los

estados no pueden recaudar impuestos de manera independiente y no tienen autorización para contraer préstamos; por lo tanto, el 90% de sus ingresos depende de transferencias del presupuesto del gobierno central. Por otro lado, los municipios tienen cierta limitada autoridad tributaria sobre la propiedad urbana y las actividades industriales y comerciales, de manera que su dependencia de las transferencias del gobierno central es inferior a un 50% de su presupuesto total. Sin embargo, hay una gran heterogeneidad entre los municipios en este sentido. El análisis de frontera estocástica presentado al comienzo de este capítulo demuestra que hay serios problemas de eficiencia en la recaudación de los impuestos municipales existentes, lo que contribuye a aumentar las disparidades en el alcance y la calidad de los bienes y servicios ofrecidos por los municipios. Esto sugiere que hay espacio para una mejoría en la recaudación de los impuestos actuales, a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales y administrativas de los gobiernos municipales.

En el caso de los estados, se propone que el gobierno central les entregue autoridad tributaria, y se analizan los pros y los contras de varios posibles mecanismos para generar recursos. En particular, se tratan los impuestos estatales sobre el consumo de gasolina, el consumo de electricidad y una sobretasa estatal al IVA nacional. Respecto de los municipios, se sugiere introducir una sobretasa en el impuesto sobre la renta personal, que también podría ser implementado a nivel estatal. Asimismo, hay espacio para mejorar la eficiencia en la recaudación de los impuestos actuales, por lo que se han sugerido varias medidas en este sentido.

De ser implementadas, estas propuestas podrían generar importantes recursos para los estados y municipios, lo que contribuiría a disminuir la dependencia fiscal del gobierno central, reducir la volatilidad de los ingresos subnacionales y mitigar los impactos negativos del ciclo económico. Sin embargo, las disparidades que podrían resultar de estos cambios deben abordarse haciendo que el sistema de transferencias sea más redistributivo. También es necesario introducir otras modificaciones en el mecanismo de transferencias, a fin de reducir la volatilidad que imparte a las finanzas subnacionales, para lo cual se han presentado algunas sugerencias específicas.

Referencias

- Battese, G. E. y G. S. Corra. 1977. "Estimation of a Production Frontier Model: With Application to the Pastoral Zone of Eastern Australia." *Australian Journal of Agricultural Economics*, 21:169-79.
- Battese, G. E. y T. J. Coelli. 1992. "Frontier Production Functions, Technical Efficiency and Panel Data: With Application to Paddy Farmers in India." *Journal of Productivity Analysis*, 3:153-69.
- Bird, R. y P. Gendron. 2000. "VATs in Federal States: International Experience and Emerging Possibilities." Toronto, Canada: University of Toronto, Rotman School of Management. (Documento mimeografiado.)
- Brewer-Carías, A. 2004. "Centralized Federalism in Venezuela." Documento presentado en el seminario "Federalism in the Americas and Beyond". Pittsburgh, Pensilvania: Duquesne University.
- Coelli, T. 1995. "Estimators and Hypothesis Test for a Stochastic Frontier Function: A Monte Carlo Analysis." *The Journal of Productivity Analysis*, 6(3):247-68.
- Davis, J., G. Hecht y J. Perkins. 2003. "Social Behaviors, Enforcement, and Tax Compliance Dynamics." *Accounting Review*, 78(1):39-69.
- De la Cruz, R. 2004. "Decentralization: Key to Understanding a Changing Nation." En: J. L. McCoy y D. J. Myers (eds.), *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Delgado, J. G. 2008. "Reflexiones sobre la descentralización en Venezuela: ideas para su profundización". Serie Diálogo Político. Caracas, Venezuela: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Dev Sood, A. 2001. "How to Wire Rural India: Problems and Possibilities of Digital Development." *Economic and Political Weekly*, 36(43):4134-41.
- González, C., D. Rosenblatt y S. Webb. 2002. "Stabilizing Intergovernmental Transfers in Latin America: A Complement to National/Subnational Fiscal Rules?" Documento de análisis de política 2869. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Himmelblau, D. M. 1972. *Applied Non-Linear Programming*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Kahn, C. M., E. C. D. Silva y J. P. Ziliak. 2001. "Performance-Based Wages in Tax Collection: The Brazilian Tax Collection Reform and its Effects." *Economic Journal*, 111:188-205.
- Karl, T. L. 1997. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley, California: University of California Press.

- Lalander, R. O. 2006. "Has Venezuelan Decentralization Survived Chavismo?" *Stockholm Review of Latin American Studies*, 1:29-41.
- Ramachandraiah, C. 2003. "Information Technology and Social Development." *Economic and Political Weekly*, 38(12/13):1192-97.
- Ríos, G., F. Ortega y J. S. Scrofina. 2012. "Subnational Revenue Mobilization in Latin America and Caribbean Countries: The Case of Venezuela." Documento de Trabajo Núm. IDB-WP-300. Washington, D.C.: BID.
- Snively, K. 1991. "Marketing in the Government Sector: A Public Policy Model." *American Review of Public Administration*, 21:311-26.
- Trivedi, V. U., M. Shehata y B. Lynn. 2003. "Impact of Personal and Situational Factors on Taxpayer Compliance: An Experimental Analysis." *Journal of Business Ethics*, 47(3):175-97.
- Yilmaz, S. 2009. "Equalization Across Subnational Governments: Fiscal Capacity." Washington, D.C.: Instituto del Banco Mundial. (Curso en línea.)

Durante mucho tiempo, en América Latina se ha hablado más sobre descentralización fiscal de lo que se ha hecho al respecto. Algunos países han seguido una tendencia hacia la descentralización, mientras que otros se han movido en sentido contrario. Este libro realiza un esclarecedor análisis del estado actual de la descentralización en siete países con características muy diferentes y ofrece recomendaciones para mejorar los resultados. Asimismo, proporciona un útil resumen de este “trabajo en curso” hacia la descentralización, los obstáculos existentes y las formas de seguir avanzando.

Richard M Bird

Profesor Emérito

Escuela de Gestión Joseph L. Rotman, Universidad de Toronto

Investigador Senior

Instituto para la Gobernabilidad Municipal y las Finanzas,

Escuela de Relaciones Globales de Munk

Este extraordinario libro proporciona una mirada amplia e informativa sobre la movilización de ingresos de los gobiernos subnacionales en América Latina. En sus páginas se presenta una visión integral de los hechos, así como la experiencia enriquecedora de la gestión en distintos contextos económicos e institucionales. Este recurso indispensable para investigadores y autoridades condensa importantes enseñanzas que pueden ayudar a aumentar los ingresos subnacionales para apoyar el crecimiento equitativo en la región.

Vito Gaspar

Director

Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional

Esta publicación aborda con claridad el complejo tema de la tributación subnacional. Aunque en la mayoría de los países los impuestos subnacionales representan un pequeño porcentaje de los ingresos de la administración pública, pueden tener un impacto significativo en el bienestar de la población. Estos gravámenes pueden determinar las decisiones de inversión, así como afectar el desarrollo de los recursos naturales. A menudo, ambas situaciones se magnifican cuando los impuestos subnacionales son substanciales e incluyen a los impuestos interestatales. Estos y otros desafíos, que aquí se describen de forma magistral, no han atenuado la voluntad de los gobiernos de la región de solucionar las cuestiones impositivas.

Joaquim Vieira Ferreira Levy

Ministro de Finanzas, Gobierno de Brasil

La asignación de ingresos públicos entre los diferentes niveles de gobierno dentro de un sistema federal es una tarea compleja. En la práctica, existe una gran variedad entre países y hay un debate permanente entre los autores e investigadores sobre la cuantía de asignación óptima de ingresos. Este libro ofrece una perspectiva sobre la forma en que siete países latinoamericanos han enfrentado este desafío y sugiere opciones viables para la reforma.

Vito Tanzi

Ex Director

Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional

